

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 6 de mayo de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS (AMI) contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato del “*Servicio de Conservación Integral de las instalaciones de calefacción, electricidad, climatización, ACS, instalaciones de incendios, grupos electrógenos y SAIS de las dependencias municipales de Majadahonda*”(expediente C010/2026), licitado por el citado Ayuntamiento, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), con fechas 15 y 16 de marzo de 2026 respectivamente, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 2.036.198,27 euros y su plazo de duración

será de dos años.

Segundo. - El 9 de abril de 2026 tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de Majadahonda, con entrada en este Tribunal el 14 del mismo mes, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación legal de AMI contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de referencia.

Tercero. - El 13 de abril de 2026 el órgano de contratación remitió, junto al recurso, el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal mediante la Resolución MMCC N.º 074/2026, de 16 de abril, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles, para formular alegaciones, sin que se hayan presentado alegaciones al respecto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y en el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso contra los pliegos se presenta por una organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados, por lo que procede admitir su legitimación al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones fueron puestos a disposición de los interesados el 15 de marzo de 2026 e interpuesto el recurso el día 9 del mismo mes, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra los pliegos de condiciones en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 a) de la LCSP.

Quinto. – Fondo del asunto. Alegaciones de las partes

1- Alegaciones de la recurrente

El recurso se fundamenta en que el presupuesto base de licitación recogido en la Cláusula 7 PCAP no es ajustado a Derecho.

En este sentido, señala la recurrente que el contrato tiene una duración, conforme a los pliegos, de dos años a partir del día siguiente a la formalización del mismo. Igualmente, se prevé la posibilidad de prorrogar el contrato hasta en dos ocasiones, por períodos de un año cada prórroga. El contrato se ejecutará entre 2026 y 2027 (primer año), entre 2027 y 2028 (segundo año); y, en caso de prorrogarse, entre 2028 y 2029 (primera prórroga) y entre 2029 y 2030 (segunda prórroga).

Señala, que las prórrogas resultan obligatorias para el adjudicatario, siendo necesario únicamente que se acuerden las mismas por el Órgano de Contratación de manera expresa antes del vencimiento del contrato.

Para los cálculos de los costes de personal, el Órgano de Contratación ha utilizado las tablas salariales del actual Convenio Colectivo del Metal de la Comunidad de Madrid, si bien habría actualizado las mismas, únicamente, para el año 2026, cuando lo más probable es que la ejecución del contrato se producirá entre los años 2026 y 2030. No se habría contemplado, pues, las subidas salariales para las anualidades de 2027 y 2028. Tampoco para las posibles prórrogas (en los años 2029 y 2030), si bien entiende que ello no se trata de un hecho cierto y, por tanto, no las tendrá en cuenta, por tratarse de un futuro.

De igual forma, del estudio del desglose facilitado por el Órgano de Contratación, se observa que tampoco se han considerado los costes de absentismo, ni se ha incluido ninguna partida de pago para las vacaciones, cuando lo más cierto es que sí que se exige en los pliegos de la licitación que sean cubiertas. Ello supone un peso aproximado del 10 %-11 % del presupuesto destinado a los costes de personal.

Indica que, respecto al montante asociado al mantenimiento técnico legal, conductivo, predictivo y mejorativo (o de oportunidad), el Órgano de Contratación lo entiende contemplado en la "*Bolsa de materiales y operaciones de mantenimiento correctivo, predictivo, conductivo, técnico legal y de oportunidad*" que se valora en 100.000,00 €/año, y que se modula por descuento para materiales sobre las Base de Precios de Construcción (Guadalajara) 2025. Sin embargo, el Órgano de Contratación no asume la mano de obra que conlleva dicho mantenimiento, por tanto, los costes que origine todo tercero (que incluso se pide que se justifique con cartas de colaboración), siempre que contemple los mantenimientos referidos (mantenimiento correctivo, predictivo, conductivo, técnico legal y de oportunidad) no serán satisfechos al final por el adjudicatario, dadas las especificaciones y la configuración actual de los pliegos de la licitación, ya que mayoritariamente no estará contemplado su alcance en una base de precios de la construcción y no se podrá facturar la mano de obra.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente, realiza un cálculo alternativo, llegando a la conclusión que el PBL para los dos años de duración (inicial) del contrato ascenderían

a 1.178.138,59 euros. Sin embargo, por el Órgano de Contratación, a la hora de fijar el PBL, se ha hecho en 1.119.909,06 euros. Nos encontraríamos, de esta forma, ante una diferencia, o déficit, de 58.229,53 euros.

2. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a la estimación del recurso considerando que el cálculo del presupuesto base de licitación es conforme al artículo 100 de la LCSP.

El recurso presentado sostiene que deben incorporarse en el PBL las futuras actualizaciones salariales previstas para los años 2027 a 2030. Sin embargo, la LCSP exige utilizar el convenio colectivo vigente, no futuribles inciertos. Es evidente que resulta altamente incierto atisbar el incremento salarial que se producirá durante los próximos tres años.

Por otro lado, no existe norma que obligue a prever incrementos no aprobados en la legislación, ni en el ámbito de la legislación laboral como tampoco en la de contratación.

La LCSP no obliga a incorporar incrementos no aprobados. Sin embargo, en este mismo sentido el artículo 100.2 LCSP sí exige considerar *“los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”*. Precisamente es lo que se ha hecho en los pliegos del contrato. Todo ello implica estrictamente utilizar el convenio vigente, y nunca convenios o incrementos futuros inciertos, no aprobados o no publicados, no pudiendo incluirse futuribles no ciertos, ni previsiones económicas no aprobadas por norma o convenio en vigor. Pero además de lo referido, existen mecanismos legales para compensar incrementos posteriores, caso de resultar necesarios y justificados.

Sobre la previsión de costes de absentismo, vacaciones y sustituciones, indica que la normativa de contratación pública no establece la obligación de incluir una previsión

específica de absentismo dentro del presupuesto base de licitación. El absentismo laboral constituye un factor variable vinculado a la organización interna del contratista, encuadrándose dentro del ámbito del riesgo empresarial, pero no es un requisito legal exigible, ni su ausencia implica, por sí sola, insuficiencia del presupuesto.

Respecto a sobre la previsión de costes de vacaciones, alega que las vacaciones anuales retribuidas constituyen un derecho laboral básico reconocido en el Estatuto de los Trabajadores. Su coste se encuentra integrado en el salario anual del trabajador, conforme al convenio colectivo aplicable. El cálculo de costes salariales en el presupuesto se realiza sobre magnitudes anuales que ya incluyen dichos periodos retribuidos.

Respecto al planteamiento de la recurrente de incorporar un porcentaje fijo del 10–11 % por absentismo, alega que este no es un coste cierto, sino un parámetro estadístico que resulta ser de nuevo incierto y que no alcanza ni siquiera el grado de futurible. El PBL no está obligado a recoger cifras hipotéticas basadas en ratios sectoriales y sociales. En todo caso, depende de la organización interna de cada empresa, así como del criterio de reposición para el trabajador o trabajadora.

Sobre la falta de inclusión de la mano de obra, en el concepto de bolsa de materiales, alega que en la página 6 del PPT se establece:

“En el valor del mantenimiento correctivo, están incluidos los desplazamientos, medios auxiliares, herramientas, el pequeño material y fungible, como elementos filtrantes de climatizadores, mano de obra, materiales consumibles y fungibles, desmontaje, retirada, transporte y gestión de residuos de los elementos averiados o defectuosos que se sustituyan.”.

Por lo tanto, se constata que la cobertura de la mano de obra que se reclama, en el cuerpo del recurso, está incluida dentro del PBL del contrato.

Tras el análisis detallado del PCAP, se concluye que la mano de obra está completamente incluida dentro del mantenimiento correctivo, sin que pueda facturarse

como coste adicional en la bolsa de correctivo. Recordando el carácter contractual del PCAP, queda claro que la bolsa de mantenimiento correctivo en el mismo incluida, solo cubre materiales de reposición, nunca mano de obra. El pliego establece de forma literal que:

“El Contratista estará obligado a la localización y reparación de todas las averías o defectos de funcionamiento (...) quedando incluidos todos los gastos de mano de obra.”

Esto implica que ninguno de estos conceptos puede imputarse a la bolsa de correctivo, ya que se encuentran considerados de manera explícita, concreta y concisa en el precio del contrato.

La bolsa de mantenimiento correctivo se destina exclusivamente a materiales, de manera que el pliego detalla a mayor abundamiento, que los materiales necesarios para reparaciones se facturarán conforme a la base de precios de referencia, añadiendo expresamente:

“Los desplazamientos, medios auxiliares, herramientas, mano de obra, desmontaje, retirada, transporte y gestión de residuos (...) se encuentran incluidos y no serán objeto de facturación.”

Por tanto, la bolsa de correctivo no puede utilizarse para cubrir mano de obra, puesto que ya está incluida en el contrato como *“garantía total en mano de obra”*.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes, procede determinar si el presupuesto base de licitación es ajustado a Derecho.

Con carácter previo, conviene destacar que el recurso presentado por AMI se fundamenta es una posible insuficiencia presupuestaria por un incorrecto cálculo del PBL, cuando a la presente licitación se han presentado doce empresas.

El artículo 100 de la LCSP referente al presupuesto base de licitación establece:

“1. A los efectos de esta Ley, por presupuesto base de licitación se entenderá el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario.

2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.

Por su parte el artículo 101 de la LCSP regula cómo se calcula el valor estimado en su apartado 2 dice:

“En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes (...)” y en el último párrafo de este apartado: “En los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación”

y continúa en el 101.7LCSP :

“La estimación deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación o, en su caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato”.

De esta regulación se desprende que, para calcular el presupuesto de licitación, en lo que a los costes salariales se refiere, se ha de tener en cuenta la normativa laboral vigente, normativa que incluye a los convenios laborales pues regulan los derechos y obligaciones de la relación laboral entre el trabajador y el empresario.

En la memoria económica que consta en el expediente de contratación, se indica:

“Tal y como se establece en el artículo 100.2 se realiza estimación de costes de personal, que se desglosa a continuación conforme a lo establecido en el Convenio Colectivo del Sector de Industria, Servicios e Instalaciones del Metal de la Comunidad de Madrid que no recoge ninguna desagregación por género. Este Convenio, código n.o 28003715011982, es de aplicación hasta el 31/12/2026 El período de aplicación del presente Convenio colectivo será de tres años, contados a partir del día 1 de enero de 2024 hasta el 31 de diciembre del año 2026.

Tal y como se establece en el artículo 100.2 se realiza estimación de costes de personal, que se desglosa a continuación conforme a lo establecido en el Convenio Colectivo del Sector de Industria, Servicios e Instalaciones del Metal de la Comunidad de Madrid que no recoge ninguna desagregación por género. Este Convenio, código n.o 28003715011982, es de aplicación hasta el 31/12/2026 El período de aplicación del presente Convenio colectivo será de tres años, contados a partir del día 1 de enero de 2024 hasta el 31 de diciembre del año 2026”.

La recurrente alega que, para los cálculos de los costes de personal, el Órgano de Contratación ha utilizado las tablas salariales del actual Convenio Colectivo del Metal de la Comunidad de Madrid, si bien habría actualizado las mismas, únicamente, para el año 2026, cuando lo más cierto es que la ejecución del contrato se producirá entre los años 2026 y 2030. No se habría contemplado, pues, las subidas salariales para las anualidades de 2027 y 2028. Tampoco para las posibles prórrogas (en los años 2029 y 2030).

Estas alegaciones no pueden ser acogidas ya que como señalan los artículos citados, la estimación deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato.

En consecuencia, dado que los efectos del convenio vigente finalizan el 31 de diciembre de 2026, la actuación del órgano de contratación fue ajustada a Derecho al realizar los cálculos conforme al convenio vigente, desconociendo los posibles

incrementos salariales que se puedan acordar en el futuro, quedando éstos a riesgo y ventura del adjudicatario del contrato.

En este sentido, nos hemos pronunciado en numerosas resoluciones, sirva la Resolución 423/2024, de 7 de noviembre:

“A juicio de este Tribunal los costes salariales a tener en cuenta son los vigentes en el momento de elaborar el presupuesto, tal y como recoge el artículo 100.2 de la LCSP en el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto sea el adecuado (...).

La posible o hipotética diferencia entre el coste laboral calculado en el PBL y el real deberá ser asumido por el adjudicatario por el principio de riesgo y ventura que contempla la contratación pública.”

La recurrente, en su presupuesto alternativo incluye unos conceptos, como vacaciones oficialía, absentismo 5 % y subidas de convenio (anualidad 2027 y 2030) con estimaciones aleatorias, sin que quede acreditada su procedencia.

Respecto a las alegaciones referidas a el Órgano de Contratación no asume la mano de obra que conlleva el mantenimiento, hay que destacar, como indica el órgano de contratación, que el PPT se establece:

“En el valor del mantenimiento correctivo, están incluidos los desplazamientos, medios auxiliares, herramientas, El pequeño material y fungible, como elementos filtrantes de climatizadores, mano de obra, materiales consumibles y fungibles, desmontaje, retirada, transporte y gestión de residuos de los elementos averiados o defectuosos que se sustituyan.”

Por lo tanto, se entiende que la cobertura de la mano de obra que se reclama, en el cuerpo del recurso, está incluida dentro del PBL del contrato. La mano de obra está completamente incluida dentro del mantenimiento correctivo, sin que pueda facturarse como coste adicional en la bolsa de materiales y operaciones de mantenimiento correctivo.

El PCAP establece:

“El Contratista estará obligado a la localización y reparación de todas las averías o defectos de funcionamiento (...) quedando incluidos todos los gastos de mano de obra.”

Esto implica que ninguno de estos conceptos puede imputarse a la bolsa de correctivo, ya que se encuentran considerados de manera explícita, concreta y concisa en el precio del contrato.

En consecuencia, procede la desestimación del recurso.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. – Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS (AMI) contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato del *“Servicio de instalaciones de calefacción, electricidad, climatización, ACS, instalaciones de incendios, grupos electrógenos y SAIS de las dependencias municipales de Majadahonda”*(expediente 010/2026), licitado por el citado Ayuntamiento.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante la Resolución MMCC N.º 074/2026, de 16 de abril, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero.- Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL