

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

En Madrid, a 23 de julio de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de FUNDACIÓN DIAGRAMA INTERVENCIÓN PSICOSOCIAL, contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado *“Contrato de servicio que conllevan prestaciones directas a favor de la ciudadanía denominado “Centro integral de atención a la mujer” de Puente de Vallecas”*, número de expediente 300/2026/00556, licitado por el Área de Gobierno de Políticas Sociales, Familia e Igualdad del Ayuntamiento de Madrid, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncios publicados, el 3 de junio de 2026, en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 3.863.104,96 euros y su plazo de duración será de 24 meses, con posibilidad de prórroga con una máximo de 36 meses.

A la presente licitación presentaron oferta 15 licitadores. La recurrente no ha presentado oferta.

Segundo.- El 24 de junio de 2026 la FUNDACIÓN DIAGRAMA INTERVENCIÓN PSICOSOCIAL, presenta en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, recurso especial en materia de contratación que tiene entrada en este Tribunal al día siguiente, en el que solicita que anule los pliegos al considerar que el presupuesto base de licitación es insuficiente.

El 8 de julio de 2026 el órgano de contratación remitió 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, solicitando la desestimación del recurso.

Tercero.-La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal, mediante la Resolución MMCC 130/2026, de 2 de julio, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Cuarto.- 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 haya presentado alguna 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 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.- Es preciso realizar un análisis sobre la legitimación de la recurrente para interponer el presente recurso dado que no ha presentado oferta a la presente licitación.

Como ya hemos indicado en anteriores resoluciones (las más recientes, la 177/2026, de 16 de abril y la 96/2026, de 19 de febrero), la legitimación, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad por parte de quien ejercita la pretensión que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material, jurídico o moral o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética o eventual. Ciertamente el concepto amplio de legitimación que utiliza confiere la facultad de interponer recurso a toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso. Es interesado aquél que con la estimación de sus pretensiones pueda obtener un beneficio.

Según afirma la STC 67/2010 de 18 de octubre: *“Como ya se ha señalado, en lo que aquí interesa, la decisión de inadmisión puede producirse por la falta de legitimación activa para accionar o para interponer un recurso, esto es, por la ausencia de derecho o interés legítimo en relación con la pretensión que se pretende articular. En tal orden de ideas, este Tribunal ha precisado, con relación al orden contencioso-administrativo, que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica,*

no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (SSTC 252/2000, de 30 de octubre [RTC 2000, 252], F.3; 173/2004, de 18 de octubre [RTC 2004, 173], F.3; y 73/2006, de 13 de marzo [RTC 2006, 73], F.4). En consecuencia, para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso (STC 45/2004, de 23 de marzo [RTC 2004, 45], F 4)".

En este sentido, este Tribunal viene restringiendo la legitimación "a priori", para interponer el recurso especial a quienes hayan sido parte del procedimiento, y trasladado este criterio a las impugnaciones de pliegos resulta, con carácter general, que únicamente los licitadores están legitimados para impugnar los pliegos. Sin embargo, esta afirmación se matiza para permitir la impugnación de los pliegos a aquellas personas que no hayan podido tomar parte en la licitación precisamente por el motivo en que fundamentan su recurso.

La recurrente fundamenta su legitimación en el siguiente sentido:

"Fundación Diagrama Intervención Psicosocial ostenta legitimación activa conforme al art. 48 LCSP por concurrir un doble título: subjetivo, derivado de su firme vocación e interés en participar como licitadora en el presente procedimiento; y objetivo, dada la plena convergencia entre sus fines estatutarios de protección y asistencia a la mujer y el objeto del contrato denominado "Centro integral de atención a la mujer" de Puente de Vallecas.

El presente recurso busca la rectificación de los pliegos para permitir que la entidad pueda concurrir en condiciones de igualdad, legalidad salvaguardando los derechos de las personas trabajadoras - y viabilidad económica, de manera que la concurrencia competitiva justa redunde, asimismo, en la calidad del servicio social prestado a la ciudadanía".

Considerando que el recurso se fundamenta en que el presupuesto base de licitación es insuficiente, este Tribunal aprecia que la recurrente ostenta legitimación porque para formular una oferta viable económicamente es fundamental que dicho presupuesto sea conforme a Derecho.

Asimismo, se comprueba la representación del firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos fueron publicados el 3 de junio de 2026, e interpuesto el recurso el 24 de junio de 2026, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto.- El recurso se interpone contra los pliegos 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.

Alega la recurrente que según consta en el Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y en la memoria económica del contrato *“Para la determinación de los costes del personal, se han tenido en cuenta el salario base y los complementos salariales establecidos para cada categoría profesional en el III Convenio colectivo estatal de acción e intervención social 2026-2029”*

Dicho Convenio Colectivo tiene una vigencia desde el 28 de febrero de 2026 – con efectos económicos a partir del 1 de enero de 2026 - hasta el 31 de diciembre de 2029, contemplando expresamente que quedará automáticamente prorrogado por anualidades, de no mediar denuncia expresa y por escrito del mismo (artículo 6).

Asimismo, el apartado 10 del Anexo I PCAP contempla un plazo de ejecución del servicio de 24 meses, con fecha prevista de inicio en 1 de octubre de 2026, pudiendo prorrogarse una o varias veces hasta un máximo de 36 mensualidades, acordándose la prórroga por el órgano de contratación y siendo ésta obligatoria para el contratista, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la

finalización del plazo de duración del contrato.

Con base en lo anterior, la recurrente expone que tomando como referencia la fecha de inicio prevista, el contrato podría ejecutarse como máximo hasta 30 de septiembre de 2031, en caso de acordarse las eventuales prórrogas del mismo, resultando la siguiente correspondencia entre fechas y los dos conceptos esenciales que cuantifican el coste económico del contrato:

- Presupuesto base de licitación: hasta 30 de septiembre de 2028.
- Valor estimado: hasta 30 de septiembre de 2031.

Pone de manifiesto la recurrente que el artículo 51 del Convenio de referencia contempla, entre otros, el complemento salarial de cantidad o calidad de trabajo:

“3.1 Complemento por Guardia y/o Expectativa

A. Concepto.

Se entiende por guardia o expectativa el hecho por el que la persona trabajadora esta localizable telefónicamente en todo momento durante un periodo tiempo previamente establecido para la incorporación a la actividad laboral, fuera de su jornada habitual de trabajo en un tiempo máximo de 3 horas, con el fin de realizar trabajos o tareas que se requieran con carácter de urgencia.”

Alega la recurrente que dicho complemento no se ha tenido en cuenta en el cálculo de los costes de personal a pesar de que la cláusula 4ª del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) exige, respecto de las funciones del Coordinador/a, *“Disponibilidad y guardia de lunes a viernes en el horario de apertura del recurso (con teléfono para estar localizable por equipo técnico)”*, extremo que determina su necesaria aplicación al coste correspondiente a dicha figura profesional, así como a la figura profesional que le supla (Trabajador/a Social) durante sus vacaciones.

Alega la recurrente que dicha omisión afecta tanto al periodo inicial del contrato como a sus eventuales prórrogas. No obstante, señala que para ilustrar el déficit, ha realizado uno cálculos para los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2028 y en la anualidad completa de 2029, periodo en el que el contrato estaría en situación

de prórroga y que coincide con el ámbito temporal del Convenio colectivo. Para demostrar que el presupuesto base de licitación del contrato es insuficiente, realiza unos cálculos en los que incluye el complemento de guardia y/ expectativa para el coordinador, asimismo incluye dicho complemento para la trabajadora social durante el mes de vacaciones que sustituya al coordinador, y además adición el concepto de absentismo con un porcentaje de un 2,97%, pues a juicio de la recurrente este porcentaje está por debajo del existente en el sector de actividad al que pertenece este recurso y del previsto en la memoria económica. Con estos datos concluye que el presupuesto de licitación muestra un déficit de 33.367,26 euros para el último trimestre de 2028 y la anualidad de 2029.

Asimismo, indica que esta falta de financiación se extiende durante los años 2030 y 2031 – hasta el 30 de septiembre -, no obstante alega que en el presente recurso no se incide en dicho periodo, dado que el mismo excede el ámbito temporal del Convenio Colectivo, aunque resulta evidente que la financiación del contrato será ciertamente insuficiente para esos años, puesto que, en caso de prorrogarse automáticamente el citado Convenio Colectivo, las retribuciones salariales correspondientes a esas anualidades serán, sin duda, más elevadas que las previstas para dichos ejercicios.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Al respecto alega el órgano de contratación que el presupuesto base de licitación ha sido elaborado tomando como referencia el III Convenio Colectivo Estatal de Acción e Intervención Social 2026-2029, circunstancia que consta expresamente en la Memoria Económica incorporada al expediente. En ella se indica que para la determinación de los costes de personal se han tenido en cuenta los salarios base y complementos salariales previstos para cada categoría profesional en dicho Convenio, así como los costes de Seguridad Social, el porcentaje correspondiente a absentismo y otros costes asociados a la prestación del servicio.

Asimismo, la Memoria Económica identifica expresamente los complementos

salariales considerados de aplicación a las categorías profesionales que integran la dotación mínima del servicio, incorporándose para la persona responsable de la coordinación tanto el complemento de responsabilidad como el complemento de plena dedicación previsto en el citado convenio colectivo.

En consecuencia, no puede sostenerse que el presupuesto haya sido configurado al margen del convenio colectivo aplicable.

La discrepancia planteada por la recurrente se circunscribe exclusivamente a la no inclusión del complemento de guardia y/o expectativa, cuya aplicación al presente contrato no puede considerarse automática, ni derivarse de manera directa de las previsiones contenidas en los pliegos.

A este respecto, el PPT establece entre las funciones de la persona coordinadora la obligación de mantener *“disponibilidad y guardia de lunes a viernes en el horario de apertura del recurso (con teléfono para estar localizable por equipo técnico)”*. Sin embargo, dicha previsión debe interpretarse en el contexto del conjunto de funciones atribuidas a la coordinación del centro y de la propia organización del servicio.

La disponibilidad exigida en el pliego se limita al horario ordinario de funcionamiento del recurso y se configura como una obligación inherente al adecuado ejercicio de las funciones de dirección, coordinación y supervisión técnica del servicio. No se contempla, por el contrario, la exigencia de disponibilidad fuera de jornada, durante períodos de descanso, fines de semana o en franjas horarias ajenas al funcionamiento ordinario del centro. Por ello, no puede afirmarse que concurran necesariamente los presupuestos que justificarían el devengo del complemento de guardia y/o expectativa en los términos defendidos por la recurrente.

El órgano de contratación destaca que, además, el estudio económico incorpora expresamente el complemento de plena dedicación para la persona coordinadora, precisamente como mecanismo retributivo destinado a compensar la especial

disponibilidad, flexibilidad organizativa e implicación inherentes al ejercicio de las funciones de dirección del recurso.

Desde esta perspectiva, la exigencia de localización telefónica durante el horario de apertura del centro constituye una manifestación concreta de dicha plena dedicación y no una obligación adicional o autónoma susceptible de generar, por sí misma, un segundo complemento salarial. La interpretación sostenida por la recurrente conduciría a retribuir dos veces una misma realidad funcional, incorporando simultáneamente un complemento de plena dedicación y un complemento de guardia para compensar una misma exigencia organizativa, sin que exista en los pliegos una obligación diferenciada que justifique tal duplicidad retributiva.

Defiende el órgano de contratación que la discrepancia de la recurrente no evidencia una insuficiencia objetiva del presupuesto, ni la imposibilidad de ejecutar el contrato, sino únicamente una diferencia interpretativa acerca de la procedencia del complemento de guardia y/o expectativa.

El órgano de contratación hace extensivas las anteriores alegaciones a los supuestos en los que, de manera ocasional, la trabajadora social asuma funciones de sustitución de la coordinación durante períodos de ausencia, vacaciones, enfermedad o vacante. La mera sustitución temporal no determina por sí sola la obligatoriedad de incorporar al cálculo económico un complemento cuya procedencia resulta controvertida y cuya aplicación no viene impuesta de forma expresa por la configuración del servicio contenida en los pliegos.

Por otra parte, opone el órgano de contratación que tampoco puede compartirse la afirmación implícita de la recurrente relativa a la necesidad de calcular los costes del contrato considerando las condiciones económicas correspondientes a todo el período máximo potencial de duración del contrato, incluidas las eventuales prórrogas hasta el año 2029.

Recuerda que las prórrogas previstas en la documentación contractual constituyen una facultad de la Administración, cuyo eventual ejercicio dependerá de una decisión futura del órgano de contratación. No forman parte de la duración inicial del contrato, ni constituyen una circunstancia cierta al tiempo de elaborarse el presupuesto base de licitación.

Además, si se incorporaran al presupuesto inicial del contrato costes asociados a hipotéticos incrementos retributivos de ejercicios posteriores vinculados a eventuales prórrogas, dichos costes deberían necesariamente repercutirse sobre las anualidades inicialmente previstas para la ejecución del contrato.

Ello implicaría que durante los ejercicios 2026, 2027 y 2028 la Administración estaría financiando anticipadamente costes correspondientes a una hipotética ejecución futura que podría no llegar a producirse, con el consiguiente perjuicio para las arcas públicas.

En su defensa alega el órgano de contratación que los costes de personal son cuantificados, según se recoge en la citada memoria, adicionando los diferentes conceptos retributivos que se identifican expresamente en la misma (salario base, complementos, cotizaciones a la Seguridad Social), singularizados en su importe por cada uno de los años de vigencia del contrato según convenio colectivo de aplicación, y dotando, además, una partida de “*otros costes*”, cuantificada en un 5% sobre el montante total del coste de personal, para el resto de conceptos, circunstancias o parámetros que no se hayan recogido expresamente en el citado cálculo, y que pudieran tener repercusión en la cuantificación del coste de dichos recursos.

Concretamente, en el presente contrato, la referida partida de “*otros costes*” alcanza un importe de 39.176,91 euros para el periodo de vigencia inicial (24 meses), que ascendería a 58.765,37 euros, en relación al periodo de prórroga (36 meses) objeto de controversia, que permitiría, en cualquier caso, dar cobertura a la diferencia señalada por el recurrente que ascendería a 33.367,26 euros.

Por último, en relación con la crítica formulada por la recurrente sobre el porcentaje de absentismo, opone el órgano de contratación que ni la LCSP, ni el Convenio Colectivo aplicable, establecen la obligación de incluir un porcentaje de absentismo. La determinación de este concepto corresponde al órgano de contratación en la elaboración del estudio económico del contrato, siempre que se apoye en criterios razonables, objetivos y suficientemente justificados.

En este sentido, la recurrente se limita a afirmar que “en general” se aplica un 2,97%, pero no aporta ninguna disposición normativa, previsión convencional, informe técnico o criterio jurisprudencial que permita concluir que el porcentaje utilizado resulte insuficiente o inadecuado para la realidad de este contrato.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes, la controversia se basa en determinar si el presupuesto base de licitación es conforme a los precios del mercado.

El artículo 100.2 de la LCSP dispone respecto del presupuesto base de licitación que:

“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 forme 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.”

Consta en el expediente de contratación, la memoria económica en la que se desglosan los costes salariales por categoría, indicando los complementos que corresponden aplicar a determinadas categorías, estableciendo un 5% sobre los costes totales de personal para cubrir absentismo, seguridad y salud, etc.

Considera la recurrente que para el perfil de coordinador se debería incluir el complemento por “*guardia y/o expectativa*” pues la cláusula 4 del PPT exige que el coordinador tenga “*Disponibilidad y guardia de lunes a viernes en el horario de apertura del recurso (con teléfono para estar localizable por el equipo técnico)*”

Sin embargo, a raíz de lo regulado en el Convenio Colectivo de referencia, no se puede acoger la pretensión de la recurrente, pues este complemento es de aplicación cuando el trabajador tenga una disponibilidad fuera de su jornada habitual de trabajo en un tiempo máximo de 3 horas:

“Se entiende por guardia o expectativa el hecho por el que la persona trabajadora esta localizable telefónicamente en todo momento durante un periodo tiempo previamente establecido para la incorporación a la actividad laboral, fuera de su jornada habitual de trabajo en un tiempo máximo de 3 horas, con el fin de realizar trabajos o tareas que se requieran con carácter de urgencia.”

Como señala el órgano de contratación de la lectura del PPT no se desprende que el coordinador tenga que estar disponible fuera del horario de su jornada laboral, sino que entra dentro de la disponibilidad que le es exigible a dicho perfil, de hecho en la memoria económica del contrato, entre los costes de personal referidos al coordinador se incluye el complemento de responsabilidad y el complemento de plena dedicación.

En consecuencia, a juicio de este Tribunal no es exigible que se incluya en el presupuesto base de licitación el complemento de “*guardia y/o expectativa*”.

A la misma conclusión hemos de llegar sobre la aplicación de dicho complemento a la trabajadora social, cuyas retribuciones incluyen el completo de responsabilidad.

En relación con el porcentaje de absentismo la recurrente refiere que se debe incluir un 2,97% por este concepto. Al respecto señalar que el artículo 100 de la LCSP no establece que se deba incluir en los costes salariales un porcentaje de absentismo. No obstante, es práctica habitual incluir dicho concepto como coste salarial.

En el presente contrato, según consta en la memoria económica, se ha incluido una partida denominada “*otros*” que incluye un 5% sobre el total de los costes de personal en concepto de absentismo, seguridad y salud, etc. Al respecto, destacar que el porcentaje que pretende incluir la recurrente en los costes de personal no se encuentra avalado por prueba alguna que desvirtúe el porcentaje aplicado por el órgano de contratación.

Al margen de lo anterior, procede poner de manifiesto que la desviación que denuncia la recurrente sobre el presupuesto base de licitación, por no incluir el complemento de “*guardia y/o expectativa*” y el 2,97% en concepto de absentismo, es perfectamente subsumible en la partida de “*otros costes*” que alcanza a un importe de 39.176,91 euros para el periodo de vigencia inicial (24 meses), que ascendería a 58.765,37 euros, en relación al periodo de prórroga (36 meses) objeto de controversia, que permitiría, en cualquier caso, dar cobertura a la diferencia señalada por el recurrente que ascendería a 33.367,26 euros.

En relación con la prórroga del contrato, como señala el órgano de contratación no forma parte de la duración inicial del contrato, ni constituye una circunstancia cierta al tiempo de elaborarse el presupuesto base de licitación, por lo que la prórroga no altera las condiciones económicas del contrato y debe ejecutarse en los mismos términos que la adjudicación.

Por último, es significativo que en la presente licitación hay una alta concurrencia, pues han presentado oferta 15 licitadores, circunstancia que por sí misma evidencia la suficiencia del presupuesto base de licitación.

Por tanto, 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 FUNDACIÓN DIAGRAMA INTERVENCIÓN PSICOSOCIAL, contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado *“Contrato de servicio que conllevan prestaciones directas a favor de la ciudadanía denominado “Centro integral de atención a la mujer” de Puente de Vallecas”*, número de expediente 300/2026/00556, licitado por el Área de Gobierno de Políticas Sociales, Familia e Igualdad del Ayuntamiento de Madrid.

Segundo.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante la Resolución MMCC 130/2026, de 2 de julio, 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