Recursos nº 463 y 471/2026
Resolución n.º 505/2026

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

En Madrid, a 8 de octubre de 2026

VISTOS los recursos especiales en materia de contratación interpuestos por la representación legal de Comisiones de Base (COBAS) y la representación legal de Comisiones Obreras FSP Madrid (CCOO), contra el anuncio de licitación y los pliegos de condiciones que han de regir el contrato denominado *"Contrato de servicios que conllevan prestaciones directas a favor de la ciudadanía para la gestión de 18 centros integrales de atención a la mujer en 18 distritos de la ciudad de Madrid (5 lotes)"*, número de expediente 300/2026/01446 y 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 día 23 de agosto de 2026 en el perfil de contratante del Ayuntamiento de Madrid, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLCSP) y remitidos el día 21 del mismo mes al Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) para su publicación, se convocó la licitación del contrato de referencia, mediante procedimiento abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación

Calle de Manuel Silvela, 15; 6ª planta
28010 Madrid
Tel. 91 720 63 46
e-mail: tribunal.contratacion@madrid.org

y dividido en cinco lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 50.711.514,75 euros y su plazo de duración es de 24 meses, con posibilidad de una prórroga de hasta otros 24 meses.

A la presente licitación presentaron oferta 14 licitadores. Las recurrentes intervienen en este procedimiento en su condición de organizaciones sindicales.

Segundo. - El 8 de septiembre de 2026, la representación legal de COBAS presentó en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo recurso especial en materia de contratación, que tuvo entrada en este Tribunal ese mismo día, en el que solicita la anulación de los pliegos de condiciones por considerar que contienen diversas prescripciones contrarias a Derecho. Asimismo, solicita la suspensión de la tramitación del procedimiento.

El 11 de septiembre de 2026, la representación legal de CCOO presentó en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el recurso especial en materia de contratación, que tuvo entrada en este Tribunal ese mismo día, en el que solicita la anulación de los pliegos de condiciones por considerar que contienen diversas prescripciones contrarias a Derecho. Asimismo, solicita la suspensión de la tramitación del procedimiento.

Tercero. - El 17 de septiembre y el 1 de octubre de 2026, el órgano de contratación remitió a este Tribunal el expediente de contratación y los informes previstos en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). El órgano de contratación se opone a la adopción de las medidas cautelares solicitadas.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud de la Resolución n.º 172/2026, de 17 de septiembre, por la que este Tribunal

adoptó medidas provisionales, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado de los recursos a las personas interesadas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.3 de la LCSP, y les concedió un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones. Dentro del plazo otorgado no se presentaron alegaciones.

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. - Acumulación de recursos

El artículo 13 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, dispone que podrá acordarse la acumulación de dos o más recursos en cualquier momento previo a su terminación, tanto de oficio como a solicitud del recurrente o de cualquiera de los interesados comparecidos en el procedimiento.

En el presente caso concurren circunstancias que justifican plenamente la acumulación.

Ambos recursos se dirigen contra el mismo expediente de contratación, los mismos pliegos y el mismo anuncio de licitación, y cuestionan diversas determinaciones coincidentes de la documentación contractual. Asimismo, existe una coincidencia sustancial entre buena parte de los motivos de impugnación, singularmente los relativos a la suficiencia del presupuesto base de licitación, los costes laborales, la

información sobre subrogación, las jornadas y determinadas cláusulas del PPT relacionadas con las condiciones de ejecución del contrato.

La acumulación resulta, por tanto, adecuada por razones de economía procedimental, coherencia en la resolución y evitación de pronunciamientos contradictorios respecto de unas mismas determinaciones de los pliegos.

La circunstancia de que los recursos hayan sido interpuestos por dos organizaciones sindicales diferentes no constituye obstáculo para la acumulación, puesto que esta no comporta la confusión de sus respectivas posiciones procesales ni de sus ámbitos de legitimación.

En consecuencia, procede acordar la acumulación de los recursos especiales números 463/2026 y 471/2026, que serán resueltos conjuntamente en la presente resolución.

Tercero. - Legitimación de los recurrentes

El artículo 48 de la LCSP reconoce legitimación a las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pueda deducirse fundadamente que estas implican que en la ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la prestación.

La legitimación sindical no puede entenderse, sin embargo, como una legitimación general para impugnar cualquier determinación de los pliegos.

Este Tribunal viene manteniendo que debe existir una conexión directa e incuestionable entre la cuestión planteada y la defensa de los intereses laborales colectivos cuya tutela corresponde a la organización sindical. Así se ha señalado, entre otras, en las Resoluciones 036/2022, de 27 de enero, y 254/2025, de 26 de junio, citadas asimismo en el recurso 463/2026 y en el informe del órgano de contratación.

Desde esta perspectiva, procede reconocer legitimación a ambas organizaciones respecto de las cuestiones que incidan directamente en las condiciones laborales del personal afectado, tales como la información de subrogación, los costes laborales, las jornadas, las condiciones de ejecución que puedan afectar a los trabajadores y las cláusulas que puedan proyectarse sobre el ejercicio de derechos sindicales.

Por el contrario, no cabe extender dicha legitimación a aquellas cuestiones que afectan exclusivamente a la configuración competitiva de la licitación o a decisiones de organización y planificación del servicio público sin conexión directa con intereses laborales colectivos.

En consecuencia, la legitimación de COBAS y CCOO deberá determinarse respecto de cada uno de los motivos planteados, sin que la acumulación acordada en el fundamento anterior altere esta exigencia.

En concreto se considera que ambos sindicatos están legitimados para impugnar:

- Información relativa al personal a subrogar
- Insuficiencia del Presupuesto base de licitación
- Coberturas de las jornadas y necesidades del personal
- Reorganización territorial del servicio y redistribución de los equipos especializados.
- Especialización de los trabajadores en la atención
- Organización del trabajo
- Facultades de supervisión del trabajo
- Determinación de los servicios mínimos en caso de huelga
- Cláusulas 9.4, 9.6, 9.7 y 9.8 del PPT sobre autorización expresa a los trabajadores para efectuar actividades docentes y científicas.

Por el contrario, carecen de legitimación para impugnar los siguientes motivos:

- Las impugnaciones relativas a los criterios de adjudicación relativos a la estabilidad del personal, maquetación de la oferta.

- La limitación a un lote por licitador, así como aquellas otras cuestiones que no presentan una conexión directa con los intereses laborales colectivos invocados.

Asimismo, queda acreditada la representación de los firmantes de los recursos en nombre de cada sindicato.

Tercero. - Los recursos especiales se interpusieron en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones fueron puestos a disposición de los licitadores el 23 de agosto de 2026 e interpuestos los recursos, en este Tribunal, los días 8 y 11 de septiembre de 2026, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - Los recursos se interpusieron contra el anuncio de licitación y los pliegos de condiciones en el marco de 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 las recurrentes

1.1 Alegaciones de COBAS

La organización sindical COBAS interpone recurso especial en materia de contratación contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen el contrato de servicios que nos ocupa solicitando la anulación de las determinaciones que considera contrarias a Derecho y, subsidiariamente, su adecuación o interpretación conforme.

La recurrente fundamenta su legitimación en la incidencia que las determinaciones impugnadas pueden producir sobre los intereses colectivos de las personas trabajadoras afectadas por la reorganización de los servicios objeto de contratación,

así como sobre el ejercicio de la actividad sindical. Precisa que no pretende sustituir al órgano de contratación en la definición del modelo de prestación, sino que se controle la adecuación entre las necesidades que justifican la contratación, las prestaciones exigidas, los medios necesarios para su ejecución, las condiciones laborales aplicables y las previsiones económicas del contrato.

En primer lugar, cuestiona la información relativa al personal susceptible de subrogación contenida en el Anexo VIII del PCAP. Considera que los datos facilitados no permiten conocer con suficiente precisión las condiciones laborales que pudieran resultar afectadas, señalando discrepancias relativas a jornadas, complementos salariales, grupos profesionales, situaciones de reserva de puesto y cadenas de sustitución. Solicita que se requiera a las empresas obligadas la actualización de la información y que se publiquen los datos necesarios para que los licitadores puedan calcular adecuadamente los costes laborales, con respeto a la normativa de protección de datos.

En segundo lugar, denuncia una insuficiente justificación de la suficiencia económica del contrato, al considerar que no existe una conciliación suficientemente verificable entre las condiciones laborales que deben mantenerse, las horas y perfiles exigidos por la nueva organización y los costes incorporados al estudio económico.

Dentro de este motivo destaca una discrepancia de 236.480 euros en el lote 3, cuya naturaleza e incidencia económica solicita que sean aclaradas. Asimismo, cuestiona que determinadas diferencias de jornada derivadas de condiciones laborales preexistentes puedan quedar a cargo de la adjudicataria sin que se haya acreditado su compatibilidad con las obligaciones laborales aplicables.

En tercer lugar, plantea objeciones relativas a la cobertura de las jornadas y de las necesidades de personal. Considera que las exigencias de presencia mínima por centro y perfil profesional deben ponerse en relación con las jornadas individuales, las vacaciones, las ausencias y el tiempo necesario para realizar las tareas de atención indirecta, coordinación, preparación e informes. En particular, cuestiona que la

cobertura de las vacaciones pueda descansar exclusivamente en suplencias internas si no se acredita la disponibilidad efectiva de personal, el respeto de los descansos y la adecuada cualificación profesional.

Asimismo, impugna la posibilidad de que una misma dedicación profesional aparezca vinculada a distintos lotes, al entender que ello podría comprometer la viabilidad de la transmisión de las relaciones laborales y el mantenimiento de las condiciones de las personas afectadas.

La recurrente cuestiona igualmente determinados aspectos de la reorganización territorial y funcional de los recursos municipales, en particular la redistribución de equipos especializados y la configuración de los nuevos CIAM. A su juicio, la documentación contractual no explica suficientemente las consecuencias de la nueva distribución sobre la continuidad de la intervención, los circuitos de derivación y la transmisión del conocimiento de los casos.

Desde la perspectiva laboral, considera necesario que se respeten las garantías relativas a movilidad, modificación de condiciones de trabajo, adaptación de jornada e información y consulta a la representación de las personas trabajadoras, así como que se concrete el proceso de transición entre los recursos existentes y el nuevo modelo.

También formula objeciones respecto de la especialización, la seguridad y la continuidad de la atención, entendiendo que la reorganización de equipos y funciones puede afectar a la prestación especializada y a la seguridad de las usuarias. Cuestiona determinados requisitos formativos, las previsiones relativas a formación y experiencia y la suficiencia de las medidas previstas para garantizar la seguridad física en los centros.

En relación con el lote 3 y la atención infantil, señala que no existe una dotación específica y solicita que se justifique cómo se garantiza la atención a las mujeres con menores a su cargo, evitando que las tareas de cuidado o vigilancia sean asumidas de hecho por profesionales cuyas funciones son otras.

La recurrente cuestiona asimismo el alcance de las facultades del órgano de contratación sobre la organización del trabajo del personal de la contratista. En particular, considera que determinadas previsiones relativas a agendas, horarios, turnos, presencialidad y asignación de funciones pueden exceder de las facultades de dirección, inspección y control de la prestación y proyectarse sobre facultades propias de la empresa empleadora. Solicita que las instrucciones municipales se dirijan a la empresa contratista y se refieran a las necesidades y resultados del servicio, correspondiendo a esta la organización de su personal y las decisiones laborales individuales.

Por otra parte, formula alegaciones respecto del criterio de adjudicación relativo a la estabilidad del personal, señalando que su redacción puede confundir obligaciones legales de mantenimiento de determinadas condiciones laborales con compromisos adicionales susceptibles de valoración. Solicita que se precise su alcance, periodo de verificación y régimen de sustituciones, evitando consecuencias desfavorables derivadas del ejercicio de derechos laborales legalmente reconocidos.

Uno de los motivos centrales del recurso se refiere a la cláusula 4.f del PPT, que atribuye a la Dirección General determinadas facultades en relación con los servicios mínimos durante las situaciones de huelga.

COBAS considera que el pliego no puede constituir por sí mismo título habilitante para atribuir a la Dirección General la competencia para establecer servicios mínimos, al tratarse de una potestad que corresponde a la autoridad competente y que debe ejercerse mediante el correspondiente acto administrativo, con sujeción a las garantías constitucionales y legales. Solicita, por ello, que la cláusula se reformule mediante la correspondiente remisión al régimen legal y al acto de la autoridad competente.

Asimismo, impugna las cláusulas 9.4, 9.5, 9.7 y 9.8 del PPT y las penalidades vinculadas a ellas, al entender que determinadas exigencias de autorización municipal previa respecto de comunicaciones con medios de comunicación, publicaciones,

relaciones con instituciones y participación en cursos, conferencias o actividades similares pueden restringir indebidamente la libertad de expresión, la libertad sindical y otros derechos de las personas trabajadoras.

Considera particularmente problemática la extensión temporal de determinadas obligaciones y solicita que las previsiones se limiten a las actuaciones realizadas en nombre del Ayuntamiento o a aquellas que impliquen la utilización de información confidencial o de la identidad institucional municipal.

Finalmente, COBAS formula determinadas objeciones relativas a la actividad sindical durante el proceso de transición, al criterio de estabilidad del empleo y a la composición de la mesa de contratación, aunque reconoce que estas últimas cuestiones presentan una conexión menos directa con la defensa de los intereses colectivos de las personas trabajadoras.

En consecuencia, solicita la estimación del recurso y la anulación o reformulación de las determinaciones impugnadas y, cuando las modificaciones afecten a las condiciones de preparación de las ofertas, la retroacción del procedimiento y la concesión de un nuevo plazo para su presentación.

1.2 Alegaciones de CCOO

Por su parte, CCOO FSC Madrid interpone recurso especial contra el PCAP y el PPT que rigen el mismo expediente de contratación, solicitando la anulación de diversas determinaciones de los pliegos.

El recurso se articula en ocho motivos de impugnación.

En primer lugar, denuncia la **insuficiencia del presupuesto base de licitación**, al considerar que no se habría tenido en cuenta adecuadamente el coste derivado de la sustitución del personal durante los periodos de vacaciones y otras situaciones de ausencia. A juicio de la recurrente, el presupuesto no reflejaría la totalidad de los costes laborales necesarios para garantizar la prestación en las condiciones exigidas

por los pliegos y por el convenio colectivo aplicable.

En segundo lugar, cuestiona nuevamente la **partida de 236.480 euros correspondiente al lote 3**, al considerar que existe una discrepancia entre las diferentes magnitudes económicas que figuran en la documentación contractual y que ello genera incertidumbre sobre la correcta determinación de los costes que integran el presupuesto.

En tercer lugar, denuncia que la **información relativa al personal susceptible de subrogación**, contenida en el Anexo VIII del PCAP, es incompleta o inexacta. Señala, entre otras cuestiones, la existencia de discrepancias en relación con jornadas, condiciones económicas, complementos, mejoras derivadas de acuerdos y otra información laboral relevante, así como la ausencia de determinados datos relativos a la representación legal de las personas trabajadoras.

En cuarto lugar, impugna determinadas previsiones relativas a las **jornadas y condiciones de prestación del servicio**, al considerar que las exigencias de los pliegos no se corresponden con los recursos económicos y humanos contemplados para su ejecución.

En quinto lugar, invoca la posible vulneración de determinados **derechos fundamentales**, particularmente los relacionados con la libertad de expresión e información, en relación con la cláusula 9.8 del PPT y con el régimen de penalidades asociado.

Considera que la exigencia de autorización previa para determinadas publicaciones, cursos, conferencias o intervenciones públicas, unida a la extensión temporal de determinadas obligaciones hasta cinco años después de la finalización del contrato, constituye una restricción desproporcionada de derechos fundamentales y puede afectar igualmente al ejercicio de la libertad sindical.

En sexto lugar, impugna el **criterio relativo a la presentación y maquetación de las ofertas**, al considerar desproporcionada la consecuencia prevista de reducción de la

puntuación en un 20 por ciento cuando se incumplan las condiciones formales establecidas para la presentación de la documentación técnica.

A juicio de la recurrente, dicha consecuencia resulta arbitraria y desproporcionada, al no guardar una relación suficiente con la calidad de la prestación objeto del contrato.

En séptimo lugar, cuestiona la previsión que establece la **limitación a un único lote por licitador**, así como la excepción prevista para aquellos lotes que queden desiertos. Considera que dicha regulación puede afectar a los principios de transparencia, igualdad y proporcionalidad y generar una ventaja indebida para determinados operadores económicos.

Finalmente, en octavo lugar, CCOO cuestiona la **necesidad, idoneidad y justificación de la reorganización territorial de los recursos municipales**, así como la integración o sustitución de los distintos recursos existentes por los nuevos CIAM.

Considera que la nueva configuración puede implicar el desmantelamiento o integración de determinados Puntos Municipales y Espacios de Igualdad, con incidencia tanto en la prestación del servicio como en las condiciones laborales de las personas que actualmente prestan servicios en dichos recursos.

Por todo ello, CCOO solicita la estimación del recurso y la adopción de las medidas necesarias para dejar sin efecto las determinaciones impugnadas.

2. Alegaciones del órgano de contratación

El órgano de contratación solicita la desestimación íntegra del recurso interpuesto por CCOO y se opone asimismo a las pretensiones formuladas por COBAS.

Con carácter previo, sostiene que debe distinguirse entre aquellos motivos que presentan una conexión directa con la defensa de los intereses colectivos de las personas trabajadoras y aquellos otros que se refieren exclusivamente a la configuración de la licitación, a la organización municipal o a la posición competitiva

de los operadores económicos.

En este sentido, considera que los motivos relativos al criterio de valoración de las ofertas, la limitación del número de lotes y la configuración territorial del servicio no quedarían comprendidos en el ámbito de legitimación propio de una organización sindical, por lo que interesa su inadmisión.

En cuanto a la información de subrogación, el órgano de contratación sostiene que el Anexo VIII del PCAP incorpora la información proporcionada por las empresas empleadoras y que el artículo 130 de la LCSP no convierte a la Administración en garante de la exactitud absoluta de todos los datos laborales facilitados.

La Administración afirma que su función consiste en trasladar a los licitadores la información proporcionada por las empresas obligadas, correspondiendo a estas la responsabilidad sobre su contenido. Añade que la información laboral es dinámica y que resulta necesario fijar una fecha de referencia para elaborar el estudio económico del contrato.

Respecto del presupuesto base de licitación y los costes laborales, sostiene que el estudio económico ha sido elaborado atendiendo a las horas de prestación y perfiles profesionales exigidos y que, cuando las horas del personal susceptible de subrogación resultan insuficientes para cubrir las necesidades del nuevo modelo, se han previsto recursos adicionales.

Niega, por tanto, que exista una insuficiencia económica derivada de la falta de previsión específica de un concepto denominado «sustitución de vacaciones», al entender que la metodología empleada permite cubrir las necesidades reales del servicio.

En relación con la partida de 236.480 euros del lote 3, el órgano de contratación explica que la cantidad cuestionada no constituye un coste salarial omitido, sino que corresponde a otros costes directos del contrato, integrados en la estructura económica del lote. La discrepancia respondería, por tanto, a la denominación

utilizada en una de las partidas y no a una insuficiencia del presupuesto.

En cuanto a las jornadas y cobertura del servicio, sostiene que debe distinguirse entre la jornada individual de cada trabajador y el número total de horas de servicio que deben prestarse. Cuando las jornadas del personal susceptible de subrogación no permiten cubrir las necesidades previstas, el estudio económico contempla la incorporación de recursos adicionales.

Respecto de la organización territorial y la división en lotes, el órgano de contratación defiende que forman parte de la potestad de planificación y organización de la Administración municipal. Explica que la creación de los CIAM responde a la decisión de integrar en un modelo común diversos recursos municipales actualmente existentes, sin que ello suponga la desaparición de las funciones de atención especializada.

Niega que la nueva configuración implique, por sí misma, una vulneración de los derechos laborales o una fragmentación ilícita de las relaciones de trabajo.

Sobre las facultades de supervisión del servicio, afirma que las previsiones del PPT no atribuyen al Ayuntamiento facultades propias del empresario respecto de las personas trabajadoras de la contratista, sino potestades de dirección, inspección y control de la correcta ejecución del contrato.

En relación con la cláusula 4.f del PPT, el órgano de contratación defiende la necesidad de garantizar la continuidad de las prestaciones durante una huelga, sin perjuicio de que los servicios mínimos deban establecerse por la autoridad competente. Por tanto, entiende que la cláusula debe interpretarse en el marco del régimen jurídico aplicable al derecho de huelga.

Respecto de las cláusulas 9.4, 9.5, 9.7 y 9.8, sostiene que su finalidad es proteger la imagen institucional del Ayuntamiento, la confidencialidad de la información, los datos personales y la seguridad de la información utilizada en la prestación del servicio.

Niega que dichas cláusulas pretendan impedir el ejercicio de derechos fundamentales o de la libertad sindical y afirma que las obligaciones de autorización se refieren exclusivamente a actuaciones realizadas en nombre de la Administración o que impliquen la utilización de información o medios institucionales.

En cuanto a la extensión temporal de determinadas obligaciones, considera que responde a las exigencias de confidencialidad previstas en la LCSP.

Finalmente, en relación con las penalidades, señala que estas se dirigen al contratista y solo pueden imponerse previa tramitación del correspondiente procedimiento, con audiencia y motivación, por incumplimientos contractuales debidamente acreditados.

Por lo que respecta al criterio de valoración relativo a la presentación y maquetación de las ofertas, defiende que las condiciones formales se encuentran previamente determinadas y son objetivas y conocidas por todos los licitadores. La reducción de la puntuación se establece, a su juicio, para evitar que el incumplimiento de los límites formales permita introducir una cantidad de información sustancialmente superior a la permitida al resto de licitadores.

Respecto de la limitación a un lote por licitador, sostiene que persigue favorecer la diversificación de operadores y evitar la concentración de la prestación, mientras que la excepción para los lotes que queden desiertos pretende garantizar la continuidad y evitar que una limitación inicialmente establecida en beneficio de la competencia pueda conducir a la falta de cobertura del servicio.

Finalmente, el órgano de contratación justifica la reorganización territorial en la necesidad de configurar una red de 18 CIAM con una cartera común de servicios y equipos multidisciplinares, integrando las funciones desarrolladas por los distintos recursos municipales actualmente existentes.

Con carácter subsidiario, aun para el supuesto de que se considerasen admisibles los motivos relativos a la configuración del procedimiento, sostiene que ninguno de ellos acredita arbitrariedad, falta de motivación o infracción de las normas de contratación

pública.

En consecuencia, solicita la inadmisión de los motivos respecto de los que niega legitimación sindical y, subsidiariamente, su desestimación, manteniendo la plena validez de los pliegos y del resto de actos integrantes del expediente de contratación. Informe Recurso Especial

Séptimo.- Consideraciones del Tribunal

Con carácter previo al examen de las cuestiones de fondo, procede delimitar el alcance de la legitimación de las organizaciones sindicales recurrentes.

El artículo 48 de la LCSP reconoce legitimación para interponer el recurso especial a las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pueda deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en su realización.

De acuerdo con esta previsión, la legitimación sindical no puede entenderse como una legitimación general para impugnar cualquier determinación de los pliegos. Es preciso que exista una conexión directa entre la cuestión planteada y los intereses colectivos cuya defensa corresponde a la organización sindical.

Este Tribunal ha venido manteniendo este criterio. Así, la Resolución 036/2022, de 27 de enero, y más recientemente la Resolución 254/2025, de 26 de junio, han reconocido la legitimación de las organizaciones sindicales cuando las cuestiones planteadas presentan una incidencia real y concreta sobre las condiciones laborales o los derechos colectivos de las personas trabajadoras, sin extenderla a cuestiones que afectan exclusivamente a la configuración de la licitación o a la posición competitiva de los operadores económicos.

Aplicando esta doctrina al presente caso, debe distinguirse entre los motivos de ambos recursos.

Existe conexión suficiente con los intereses laborales y sindicales en las cuestiones relativas a la subrogación, suficiencia de los costes laborales, jornadas, organización del trabajo, ejercicio de derechos sindicales, servicios mínimos durante la huelga y determinadas cláusulas relativas a las comunicaciones y autorizaciones.

Por el contrario, esa conexión no resulta apreciable, con el mismo grado de intensidad, respecto de las impugnaciones dirigidas exclusivamente contra el criterio de valoración relativo a la presentación y maquetación de las ofertas, la limitación del número de lotes por licitador y determinadas decisiones de configuración territorial y organizativa del servicio, cuando se plantean como cuestiones autónomas de legalidad contractual y no como consecuencia directa de una lesión de derechos laborales.

Ello conduce a examinar separadamente la legitimación en cada uno de los motivos, sin que el reconocimiento de legitimación para unos permita extenderla automáticamente a todos los demás.

Sobre la información relativa al personal susceptible de subrogación, ambas organizaciones sindicales formulan diversas objeciones respecto de la información contenida en el Anexo VIII del PCAP, cuestionando su actualización, suficiencia y correspondencia con las condiciones laborales del personal que actualmente presta los servicios.

El artículo 130.1 de la LCSP impone al órgano de contratación la obligación de facilitar en el propio pliego la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida.

La finalidad de esta previsión no consiste, sin embargo, en convertir al órgano de contratación en garante de la exactitud absoluta de cada uno de los datos laborales suministrados por las empresas empleadoras ni en atribuirle facultades propias de la jurisdicción social para determinar controversias individuales.

La información que debe incorporarse a los pliegos debe ser suficiente para que los licitadores puedan efectuar una estimación razonable de los costes laborales derivados de la eventual subrogación. Cuando el órgano de contratación dispone de la información suministrada por las empresas obligadas y la incorpora al expediente, su responsabilidad debe analizarse en función de la diligencia exigible en la elaboración y publicación de los pliegos y de la relevancia material de las discrepancias denunciadas.

En este sentido, este Tribunal ha señalado, entre otras, en sus Resoluciones 418/2024, de 7 de noviembre, y 254/2025, de 26 de junio, que la información de subrogación constituye un instrumento para la preparación de las ofertas, pero no supone que la Administración asuma la condición de empleadora ni pueda resolver las controversias existentes entre las empresas y sus trabajadores.

En el presente caso, las recurrentes identifican diversas discrepancias relativas a jornadas, complementos, categorías, situaciones de reserva y sustituciones. Sin embargo, del examen del expediente no resulta acreditado que tales discrepancias tengan una entidad y alcance tales que impidan a los licitadores realizar una estimación suficientemente razonable de los costes laborales.

Debe añadirse que la situación del personal es necesariamente dinámica, por lo que no cabe exigir que la información publicada permanezca inalterada hasta el momento de la adjudicación. Lo relevante es que exista una información suficientemente completa y adecuada en el momento de la licitación y que permita conocer las condiciones laborales relevantes para la formación de las ofertas.

Por tanto, no procede declarar la nulidad del Anexo VIII ni de los pliegos por este motivo, sin perjuicio de que, cuando el órgano de contratación tenga conocimiento de errores materiales relevantes o de información objetivamente incompleta que pueda afectar al cálculo de las ofertas, deba proceder a su corrección.

Las alegaciones formuladas no acreditan, en definitiva, una insuficiencia de tal entidad que determine la anulación de la licitación.

En relación al presupuesto base de licitación, costes laborales y sustitución durante las vacaciones, las recurrentes sostienen que el presupuesto base de licitación no garantiza la suficiencia económica del contrato, al no contemplar adecuadamente los costes derivados de las vacaciones, sustituciones, jornadas y demás circunstancias laborales. Este Tribunal ha mantenido el criterio (Vid Resolución nº 254/2025) de considerar a las organizaciones sindicales como legitimadas para su impugnación.

El artículo 100.2 de la LCSP exige que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios de mercado y que, en los contratos en los que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte de su precio total, se indiquen de forma desglosada los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

La suficiencia del presupuesto no puede determinarse mediante la identificación aislada de una concreta partida, sino atendiendo al conjunto de la estructura económica del contrato y a las prestaciones que el adjudicatario debe necesariamente ejecutar.

En este punto resulta particularmente relevante la metodología empleada en el expediente. Según explica el órgano de contratación, el estudio económico parte de las necesidades de horas de servicio y perfiles profesionales previstos en el nuevo modelo y contempla recursos adicionales cuando las jornadas del personal susceptible de subrogación no resultan suficientes para atender las necesidades del servicio.

Por tanto, la ausencia de una partida autónoma denominada específicamente «sustitución de vacaciones» no permite concluir, por sí sola, que tales costes hayan sido omitidos del presupuesto.

Este Tribunal ha señalado en anteriores ocasiones que lo determinante no es la existencia formal de una determinada partida presupuestaria, sino que el método empleado permita acreditar que los costes laborales necesarios para ejecutar el contrato han sido razonablemente considerados. Así se desprende, entre otras, de las

Resoluciones 438/2024, de 21 de noviembre, 095/2025, de 13 de marzo, y 034/2026, de 23 de enero.

En el presente supuesto, las recurrentes ponen de manifiesto determinados riesgos o insuficiencias potenciales, pero no aportan una cuantificación suficientemente acreditada que permita concluir que el presupuesto resulta objetivamente insuficiente para atender las prestaciones exigidas.

La alegación relativa a las vacaciones se formula, fundamentalmente, desde la consideración de que debe existir una previsión específica de sustitución de cada ausencia. Sin embargo, la suficiencia económica debe valorarse sobre el conjunto de horas y recursos necesarios para garantizar el servicio, y no mediante la correspondencia automática entre cada situación individual de ausencia y una partida presupuestaria diferenciada.

En consecuencia, no se aprecia insuficiencia del presupuesto base de licitación por este motivo.

Distinta, aunque relacionada con la anterior, es la cuestión relativa a la cantidad de 236.480 euros que figura en la documentación económica del lote 3.

Del examen del expediente resulta que la documentación económica identifica una magnitud de 3.013.127,23 euros en concepto de costes de personal y una cantidad de 236.480 euros correspondiente a otros costes directos, ascendiendo los costes directos a 3.249.607,23 euros.

Por tanto, la discrepancia apreciada no revela que se hayan omitido 236.480 euros de costes salariales ni que el presupuesto carezca de cobertura económica suficiente. Se trata, fundamentalmente, de una cuestión relativa a la denominación o identificación de la partida en la documentación contractual.

Ahora bien, la claridad de la información económica constituye una exigencia inherente a los principios de transparencia y de seguridad jurídica. Si una cantidad

que integra los costes directos aparece identificada de forma que pueda inducir a considerar que se trata íntegramente de costes salariales, resulta conveniente y necesario corregir dicha denominación.

La corrección debe limitarse, por tanto, a reflejar adecuadamente que los 3.249.607,23 euros constituyen costes directos, de los cuales 3.013.127,23 euros corresponden a costes de personal y 236.480 euros a otros costes directos, sin que ello implique modificar el importe del presupuesto ni declarar su insuficiencia.

En otro orden de cuestiones, las recurrentes cuestionan que las jornadas individuales del personal, las vacaciones, las ausencias y las necesidades de atención directa e indirecta puedan ser atendidas con los recursos previstos.

Debe partirse de una distinción esencial entre la jornada laboral de cada persona trabajadora y el número total de horas de servicio que el contratista debe poner a disposición del órgano de contratación.

La Administración, al configurar el contrato, debe definir las prestaciones y los niveles de atención que pretende obtener, pero no corresponde al Tribunal sustituir las decisiones técnicas de organización por la concreta estructura de plantilla que proponga una organización sindical.

El control debe dirigirse a determinar si existe una relación razonable entre las prestaciones exigidas y los medios necesarios para su ejecución y si la configuración contractual resulta arbitraria o materialmente imposible.

En este caso, el expediente contempla las horas de prestación necesarias y prevé recursos adicionales cuando las horas correspondientes al personal susceptible de subrogación resultan insuficientes.

No se ha acreditado que las exigencias de presencia, atención y coordinación sean incompatibles con los recursos previstos ni que la ejecución del contrato resulte materialmente inviable.

Debe recordarse, además, que corresponde al contratista, como empleador, organizar su plantilla y adoptar las medidas necesarias para garantizar la prestación, dentro de los límites establecidos por la legislación laboral y por los pliegos.

Por ello, no procede estimar estos motivos de impugnación.

COBAS denuncia asimismo que la nueva configuración del servicio puede afectar a la especialización profesional, la seguridad de las usuarias y la continuidad de los casos atendidos.

La definición de los perfiles profesionales, los requisitos de formación y experiencia y las concretas prestaciones que integran el servicio corresponden al órgano de contratación, siempre que guarden relación con el objeto contractual y resulten proporcionados a las necesidades que se pretenden satisfacer.

La recurrente formula diversas consideraciones sobre la conveniencia de determinadas ratios, perfiles y mecanismos de coordinación, pero no acredita que las previsiones contenidas en los pliegos resulten incompatibles con una prestación adecuada del servicio.

La mera existencia de una organización alternativa técnicamente posible no determina la ilegalidad de la solución elegida por la Administración.

Tampoco se acredita que la ausencia de una determinada dotación específica en el lote 3 implique necesariamente que la atención a las mujeres con menores a su cargo deba ser prestada por profesionales sin la cualificación correspondiente.

En consecuencia, procede desestimar estos motivos.

COBAS también cuestiona determinadas previsiones relativas a agendas, horarios, presencialidad, protocolos y otras instrucciones municipales por considerar que podrían exceder de las facultades de control del contrato y afectar al poder de dirección empresarial.

Debe distinguirse entre las facultades de dirección, inspección y control de la prestación contractual, que corresponden al órgano de contratación, y el ejercicio de las facultades propias del empleador respecto de las personas trabajadoras de la contratista.

La Administración puede establecer las condiciones de prestación del servicio, controlar su cumplimiento, exigir determinados niveles de presencia, coordinación y atención e impartir instrucciones dirigidas a garantizar el correcto funcionamiento del servicio.

No puede, sin embargo, asumir las facultades empresariales relativas a la contratación, sanción, permisos, organización interna de la plantilla o modificación individual de las condiciones laborales.

Examinadas las previsiones cuestionadas, no se aprecia que los pliegos atribuyan al Ayuntamiento, de manera directa e inequívoca, el ejercicio de esas facultades empresariales.

Por ello, el motivo debe ser desestimado, sin perjuicio de que las facultades de supervisión previstas en los pliegos deban ejercerse siempre a través de la interlocución con la empresa contratista y sin invadir las competencias que corresponden al empleador.

Especial referencia merece la impugnación de la cláusula 4.f del PPT y los servicios mínimos en caso de huelga. La cláusula 4.f del PPT atribuye a la Dirección General determinadas facultades en relación con la fijación de los servicios mínimos durante las situaciones de huelga.

La cuestión exige distinguir entre la obligación contractual de garantizar la continuidad de aquellas prestaciones que legalmente tengan la consideración de servicios mínimos y la potestad para establecer cuáles sean dichos servicios mínimos.

El pliego no puede constituir por sí mismo título habilitante para atribuir una

competencia administrativa que el ordenamiento jurídico haya reservado a una autoridad determinada.

Este Tribunal ya se pronunció sobre una cuestión semejante en la Resolución 153/2016, de 28 de julio, señalando que las previsiones contractuales relativas a una situación de huelga deben respetar el régimen jurídico específico del derecho fundamental afectado y las competencias legalmente atribuidas para establecer los servicios mínimos.

Por ello, la cláusula impugnada no puede interpretarse en el sentido de conferir a la Dirección General una potestad autónoma para fijar los servicios mínimos por el solo hecho de ostentar la responsabilidad administrativa sobre el contrato.

Los servicios mínimos deberán ser los que, en su caso, sean válidamente establecidos por la autoridad competente mediante el correspondiente acto, correspondiendo posteriormente a la empresa adjudicataria adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento en los términos legalmente establecidos.

En consecuencia, procede estimar parcialmente este motivo, en el sentido de declarar que la cláusula 4.f no puede atribuir a la Dirección General una potestad autónoma para fijar los servicios mínimos, debiendo quedar su aplicación subordinada a los servicios mínimos válidamente establecidos por la autoridad competente.

Siguiendo con los requisitos establecidos en el PPT y concretamente en las cláusulas 9.4, 9.5,9.7 y 9.8, las recurrentes cuestionan su legalidad así como las penalidades vinculadas a su incumplimiento.

La Administración está legitimada para establecer reglas destinadas a proteger la imagen institucional, la confidencialidad de los expedientes, los datos personales de las usuarias y la seguridad de la información utilizada en la prestación del servicio.

Lo que no puede hacer el pliego es transformar esa legítima finalidad de protección institucional en una potestad general de autorización previa sobre cualquier actividad

pública o profesional de las personas trabajadoras de la contratista.

Debe distinguirse entre:

- las actuaciones realizadas en nombre del Ayuntamiento o del servicio municipal, que sí pueden quedar sujetas a las reglas de coordinación y autorización establecidas por la Administración;
- las actuaciones realizadas a título personal, profesional, académico o sindical por las personas trabajadoras, que no pueden quedar sometidas a una autorización administrativa previa general por el mero hecho de prestar servicios en un contrato público.

Del mismo modo, las previsiones contractuales no pueden impedir las comunicaciones efectuadas en ejercicio legítimo de la libertad sindical, ni las dirigidas a autoridades administrativas, judiciales o laborales en ejercicio de derechos de información, defensa o tutela.

Esta delimitación resulta especialmente necesaria cuando la cláusula puede proyectarse sobre derechos fundamentales o sobre el ejercicio de funciones representativas.

Por tanto, las cláusulas 9.4, 9.5, 9.7 y 9.8 deben quedar circunscritas a las actuaciones vinculadas a la representación institucional del servicio, a la utilización de la identidad o medios municipales y a la protección de información que tenga legalmente carácter confidencial o reservado.

La misma conclusión debe aplicarse a las penalidades asociadas a dichas obligaciones. Una penalidad contractual únicamente puede imponerse por un incumplimiento contractual previamente tipificado, imputable al contratista y debidamente acreditado mediante el correspondiente procedimiento.

No puede utilizarse una penalidad contractual para sancionar el ejercicio legítimo de derechos fundamentales o de derechos de representación sindical.

En consecuencia, procede estimar este motivo de recurso, en los términos expuestos, debiendo adecuarse las cláusulas y las penalidades correlativas a estos límites.

Como un nuevo motivo de recurso, COBAS denuncia que la reorganización de los servicios puede incidir sobre el ejercicio de la actividad sindical y las garantías de representación durante la transición.

La ejecución del contrato deberá respetar, en todo caso, la libertad sindical y las garantías de información y consulta reconocidas por la legislación laboral.

La reorganización de un servicio público mediante una nueva contratación no puede utilizarse como instrumento para impedir o dificultar el ejercicio de la representación de los trabajadores ni para establecer restricciones injustificadas a la actividad sindical.

Ahora bien, la mera coincidencia temporal entre la reorganización del servicio y determinadas actuaciones sindicales no permite concluir, sin otros elementos probatorios, que exista una finalidad antisindical.

En el presente expediente no se acredita que la configuración de los pliegos tenga por objeto o efecto impedir el ejercicio de la actividad sindical.

Por tanto, este motivo debe ser desestimado, sin perjuicio de que las cláusulas relativas a comunicaciones y autorizaciones deban aplicarse con los límites establecidos en el fundamento anterior.

También es motivo de recurso por parte de COBAS el criterio de adjudicación relativo a la estabilidad del empleo, al considerar que su formulación podría llegar a confundir obligaciones legales con compromisos adicionales susceptibles de valoración y generar consecuencias desfavorables en determinadas situaciones de suspensión de la relación laboral.

La valoración de compromisos de estabilidad puede constituir un criterio de adjudicación cuando se encuentre vinculado al objeto del contrato, sea objetivamente

verificable y permita obtener una ventaja directamente relacionada con la calidad o ejecución de la prestación.

Lo que no puede ser objeto de valoración es el mero cumplimiento de obligaciones legales ya exigibles ni puede atribuirse una consecuencia desfavorable al ejercicio legítimo de derechos laborales.

Sin embargo, de las alegaciones formuladas no resulta acreditado que el criterio, por su concreta configuración, produzca necesariamente ese efecto.

Se trata, por tanto, de un riesgo interpretativo que deberá evitarse en la aplicación del criterio, pero que no determina por sí mismo la nulidad de la cláusula.

Procede, en consecuencia, desestimar este motivo, sin perjuicio de que la aplicación del criterio deba limitarse a compromisos adicionales, verificables y compatibles con las obligaciones legales y con el ejercicio de los derechos laborales.

De cuanto antecede resulta que los recursos deben recibir una respuesta parcialmente estimatoria únicamente respecto de determinadas previsiones de los pliegos, sin que las restantes alegaciones permitan apreciar la existencia de una causa de nulidad o anulabilidad de la licitación.

En concreto, procede estimar:

- El motivo relativo a la cláusula 4.f del PPT, en cuanto no puede atribuir a la Dirección General una potestad autónoma para establecer los servicios mínimos en caso de huelga;
- Los motivos relativos a las cláusulas 9.4, 9.5, 9.7 y 9.8 del PPT y las penalidades correlativas, en cuanto no pueden interpretarse como una autorización administrativa previa y general sobre actuaciones personales, profesionales, académicas, sindicales o de defensa de derechos, debiendo quedar limitadas a la representación institucional del servicio y a la protección de información sometida legalmente a confidencialidad o reserva.

Los restantes motivos de fondo deben ser desestimados por las razones expuestas, mientras que procede inadmitir, por falta de legitimación, las impugnaciones relativas al criterio de presentación y maquetación de las ofertas y a la limitación a un lote por licitador, así como aquellas otras cuestiones que no presentan una conexión directa con los intereses laborales colectivos invocados.

Finalmente, la discrepancia relativa a los 236.480 euros del lote 3 no determina la insuficiencia del presupuesto base de licitación, pero sí justifica la corrección de la denominación de la correspondiente partida económica para reflejar adecuadamente que se trata de otros costes directos y no de costes salariales.

La estimación de los motivos relativos a las cláusulas indicadas afecta a determinaciones integrantes de los pliegos que fueron puestos a disposición de todos los licitadores y sobre cuya base se formularon las ofertas. No nos encontramos, por tanto, ante una mera aclaración que pueda efectuarse durante la tramitación del procedimiento, sino ante la necesidad de modificar determinadas condiciones que rigieron la licitación.

De conformidad con el artículo 57.2 de la LCSP, cuando la resolución estime un recurso contra los pliegos y ello determine la anulación de determinadas cláusulas o condiciones, deberá acordarse asimismo la anulación de los actos del procedimiento relacionados con su aprobación.

En consecuencia, las cláusulas afectadas deberán ser anuladas en los términos establecidos en esta resolución y, dado que las modificaciones inciden en las condiciones que rigieron la preparación de las ofertas, no resulta jurídicamente procedente continuar la actual licitación sobre la base de unos pliegos que deben ser modificados.

El órgano de contratación podrá, si mantiene la necesidad de la prestación, elaborar unos nuevos pliegos incorporando las correcciones indicadas y proceder a una nueva convocatoria, garantizando así que todos los operadores económicos concurran en condiciones de igualdad y con conocimiento de las reglas definitivas que han de regir

la contratación.

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

ACUERDA

Primero.- Acumular los recursos especiales interpuestos por las representaciones legales de Comisiones de Base y Comisiones Obreras contra el anuncio de licitación y los pliegos de condiciones que han de regir el contrato denominado *"Contrato de servicios que conllevan prestaciones directas a favor de la ciudadanía para la gestión de 18 centros integrales de atención a la mujer en 18 distritos de la ciudad de Madrid (5 lotes)"*, número de expediente 300/2026/01446.

Segundo.- Estimar parcialmente los recursos especiales en materia de contratación interpuestos por la representación legal de Comisiones de Base y la representación legal de Comisiones Obreras FSP Madrid contra el anuncio de licitación y los pliegos de condiciones que han de regir el contrato denominado *"Contrato de servicios que conllevan prestaciones directas a favor de la ciudadanía para la gestión de 18 centros integrales de atención a la mujer en 18 distritos de la ciudad de Madrid (5 lotes)"*, número de expediente 300/2026/01446, licitado por el Área de Gobierno de Políticas Sociales, Familia e Igualdad del Ayuntamiento de Madrid.

Tercero.- Levantar la suspensión del procedimiento de licitación , adoptada por este Tribunal mediante Resolución n.º 172/2026, de 17 de septiembre, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57.3 de la LCSP.

Cuarto.- De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá comunicar a este Tribunal las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

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

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

EL TRIBUNAL