



Recurso nº 325/2026 C.A. Castilla-La Mancha 37/2026

Resolución nº 1005/2026

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 11 de junio de 2026

VISTO el recurso interpuesto por D. P.G.M., en representación de EIFFAGE ENERGÍA, S.L.U., contra los pliegos el procedimiento *“Contratación del servicio de mantenimiento general (electricidad, climatización, fontanería y saneamiento, grupos electrógenos, cerrajería, carpintería y pequeña albañilería) en los centros de mayores adscritos a la Delegación Provincial de Bienestar Social en Ciudad Real, basado en el Acuerdo marco de prestación de servicios de mantenimiento: Lote 2.2 del Acuerdo marco 2024/002473: Mantenimiento general en edificios e instalaciones de la Administración de la JCCM y sus organismos autónomos no incluidos en los lotes 3,4,5 y 6 en Ciudad Real y Provincia”*, expediente 2026/00470, convocado por C.A. DE CASTILLA-LA MANCHA-DELEGACIÓN PROVINCIAL DE LA CONSEJERÍA DE BIENESTAR SOCIAL DE CIUDAD REAL; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha de 6 de febrero de 2026, la Secretaria General de Bienestar Social, por delegación del Delegado Provincial de la Consejería de Bienestar Social, dicta la Resolución por la que se acuerda la iniciación del expediente de contratación 2700CR26SER00001-CD 2026/000470, relativo a *“Contratación del servicio de mantenimiento general (electricidad, climatización, fontanería y saneamiento, grupos electrógenos, cerrajería, carpintería y pequeña albañilería) en los centros de mayores adscritos a la Delegación Provincial de Bienestar Social en Ciudad Real, basado en el Acuerdo marco de prestación de servicios de mantenimiento: Lote 2.2 del Acuerdo marco*

2024/002473: Mantenimiento general en edificios e instalaciones de la Administración de la JCCM y sus organismos autónomos no incluidos en los lotes 3,4,5 y 6 en Ciudad Real y Provincia”.

Segundo. El 10 de febrero de 2026 se publica el anuncio en la Plataforma de Contratación del Estado.

Tercero. El 19 de febrero de 2026 D. P.G.M., en representación de EIFFAGE ENERGÍA, S.L.U., interpone recurso especial en materia de contratación contra los citados pliegos.

Cuarto. Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría de este Tribunal, el órgano de contratación remite el expediente y el informe requerido por el artículo 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

Quinto. En fecha de 27 de marzo de 2026, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resuelve adoptar de oficio la medida cautelar consistente en la suspensión del procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolver de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP y en virtud del Convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de 25 de septiembre de 2024, sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales.

Segundo. El recurso se interpone dentro del plazo de quince días hábiles establecido al efecto, con arreglo al art. 50.1.a) de la LCSP.

Tercero. El recurso se interpone contra un acto susceptible de impugnación por dicho cauce, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.1.b LCSP, en cuya virtud, son susceptibles de recurso especial en materia de contratación:

“b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.”

Constituyen el objeto del presente recurso los pliegos que van a regir la contratación, que son susceptibles de recurso conforme el artículo 44.2.a) de la misma norma.

Cuarto. A propósito de la legitimación, es indudable que EIFFAGE ENERGÍA ostenta la misma, por cuanto, en su condición de licitador invitado al expediente de contratación en virtud del Acuerdo Marco de aplicación, los pliegos que van a regir el mismo tienen un impacto directo en la esfera de sus derechos e intereses legítimos, de acuerdo con el art. 48 de la LCSP.

Quinto. Antes de entrar a valorar el fondo del asunto, ha de mencionarse sucintamente que procede entrar a conocer del mismo, a pesar de que el recurso interpuesto es un recurso de alzada presentado ante la Delegación Provincial de la Consejería de Bienestar Social de Ciudad Real.

No obstante lo anterior, al tratarse de un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación, interpuesto en tiempo y forma y respecto del que este Tribunal tiene competencia, procede entrar a conocer del fondo del asunto, a pesar del incorrecto cauce seguido en el planteamiento del recurso, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 115. 2 de la Ley 39/2025, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *“El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter”*.

Sexto. Descendiendo a los motivos de fondo susceptibles de análisis por el Tribunal, el recurso planteado por EIFFEGA sostiene, por un lado, que la reducción de horas técnicas no se compadece con la obligación de subrogación del personal adscrito al contrato, que

el Pliego no contempla las horas del jefe de servicio y que, además, el alcance del servicio no ha disminuido, por lo que la reducción de horas no procede.

Por otro lado, razona que se ha llevado a cabo una disminución artificial de las horas a realizar, con la consiguiente disminución el presupuesto base de licitación, generando un desequilibrio económico. Añade que se produce una restricción de la competencia y que se vulneran los principios de igualdad, libre competencia y no discriminación.

En definitiva, considera que, con la reducción de horas y la disminución del presupuesto base de licitación, se vulnera el art. 100 de la LCSP, puesto que no se cubren los costes aparejados a la prestación del servicio.

En su informe, el órgano de contratación justifica que la redacción de las prescripciones técnicas de la licitación ha sido encomendada al arquitecto jefe de la unidad técnica, funcionario que por su titulación de arquitecto, se considera adecuado para elaborar dicha documentación, en base a su experiencia en obras y mantenimiento de los centros dependientes de la Consejería de Bienestar Social en Ciudad Real.

Por otro lado, razona que la comparativa entre contratos anteriores derivados del mismo Acuerdo Marco no procede, ya que las prestaciones contratadas eran diferentes e incluían otras prestaciones además de la de mantenimiento general.

A propósito de la determinación de las horas, se remite al criterio del arquitecto funcionario, a quien se encomendó la elaboración de las prescripciones técnicas, señalando que dicha elaboración resultó de lo siguiente:

- *“Se buscó la oferta que realizó EIFFAGE ENERGIA SLU para la licitación del año 2021 y se observó que ofertaron 5267 horas, divididas de la siguiente forma:*

o 3780 horas de peón

o 1487 horas de oficial.

- *Se pregunta a los centros, y se confirma que habitualmente, existen dos personas trabajadoras de EIFFAGE ENERGIA SLU que prestan el servicio y que coinciden con la relación de las dos personas que tiene que subrogarse facilitada por la empresa.*
- *Se comprueba que entre la información facilitada las dos personas trabajadoras que prestan sus servicios tienen la categoría de oficiales y se presentan en los centros cuando lo solicitan las direcciones de los Centros de Mayores en función de sus necesidades.*
- *Se realiza una encuesta entre las Direcciones de los Centros de Mayores, para que nos faciliten el número de horas que ha estado EIFFAGE ENERGIA SLU en el año 2024 en los centros, sumando un total de 1840,50 horas.*
- *Se realiza un análisis y se comprueba que básicamente, las horas ofertadas de EIFFAGE ENERGIA SLU que ofrecieron en la licitación del año 2021 (1487 horas de oficial), es ligeramente inferior con las horas que nos manifiestan los centros (1840,50 horas de los dos trabajadores que prestan el servicio y que se han incluido como personal subrogable).*
- *Se tiene en cuenta, que después de varias comunicaciones con objeto de realizar tareas de mantenimiento reflejadas en los pliegos, los técnicos de EIFFAGE ENERGIA SLU, no han sido capaces a solucionar el problema y ha tenido que ser la propia Administración con sus técnicos los que han puesto remedio a la situación.*
- *Se ha tenido en cuenta, que muchas de las direcciones de los centros, nos han comentado que EIFFAGE ENERGIA SLU, refleja en los partes de trabajo, un número de horas superior, a las horas que realmente han estado trabajando, repitiéndose en varias ocasiones que se incluía el desplazamiento y que su furgoneta solo podía viajar a 90 km/h. Esta cuestión, que, por desconocimiento de los pliegos por parte de las direcciones de los centros, se encuentra tajantemente prohibida en el pliego de prescripciones técnicas del acuerdo marco, se ha permitido.”*

Añade el órgano de contratación que, si bien es cierto que se ha incluido placas fotovoltaicas, ha sido solamente en dos centros, no se han incluido en todos y que, en todo caso, el recurso olvida las obras de mejora e instalación ejecutadas en virtud de encomienda de gestión a TRAGSA y las labores realizadas por la propia Unidad Técnica de la Consejería, que rebajarían las labores de mantenimiento.

Séptimo. Advertidas las posturas de las partes, advertimos ya que el recurso debe ser desestimado.

La determinación del presupuesto base de licitación y la valoración de las horas necesarias para la prestación del servicio son cuestiones respecto de las que el órgano de contratación goza de una amplia discrecionalidad técnica, solo revisable en caso de error patente, arbitrariedad o falta absoluta de motivación.

Visto los términos en que está formulado el recurso y advertido el detallado informe del órgano de contratación, no cabe sostener que estamos ante un error patente, una actuación arbitraria o no justificada, más bien al contrario. El mismo señala las diferencias notables con el contrato objeto del contrato celebrado en 2021 que incluía mantenimiento general y mantenimientos específicos, siendo que el actual solamente comprende el mantenimiento general, el análisis individual de los centros sobre las horas efectivamente empleadas e, incluso, un estudio de la oferta realizada por la propia recurrente en 2021. También hace hincapié en la encomienda de gestión a un medio propio de la Administración y en los servicios realizados o prestados por la propia Unidad Técnica de la Consejería en régimen de gestión directa.

Este Tribunal ha reiterado en múltiples ocasiones la necesidad de justificar y desarrollar las críticas que se efectúen en los recursos respecto de cuestiones derivadas de actuaciones o decisiones en las que el órgano de contratación goce de discrecionalidad técnica.

Tal y como dijimos recientemente la Resolución 1183/2025, de 3 de septiembre:

“Corresponde, en definitiva, al recurrente probar la existencia de un error de apreciación en la fijación del precio, para lo cual, en el caso que nos ocupa, no acompaña, ni se apoya en ningún medio de prueba al respecto o cálculo alternativo alguno que sustente sus

alegaciones, más allá de una genérica alusión a una supuesta futura ruptura del equilibrio económico financiero del contrato. Por ello, en los términos en que está planteado, el recurso no puede prosperar por este motivo.

Por su parte, el órgano de contratación ha procurado, en la medida de lo posible, objetivar su decisión respecto a la determinación del precio y del valor del contrato, tomando como referencia datos de suministros efectuados en ejercicios anteriores, así como ofertas económicas recibidas de empresas del sector.

Si bien es cierto que el órgano de contratación se limita a afirmar que ha tenido en cuenta dichas referencias —cuando habría sido deseable que hubiera incorporado dichas ofertas o acreditado documentalmente los precios de los suministros previos—, el recurrente no ha aportado ningún tipo de prueba que pudiera desvirtuar tales manifestaciones.”

Por otro lado, ocurre que no cabe extrapolar automáticamente las necesidades de contratos anteriores, menos si no existe una identidad de prestaciones a ejecutar, como es el caso. Pero es que, aunque así fuera, lo decidido en un procedimiento anterior, aun cuando fuese similar al actual, no vincula al órgano de contratación, quien puede modificar el contenido de los pliegos advertidas las necesidades de contratación concurrentes en cada momento.

Las críticas efectuadas en el recurso, además de efectuarse de una forma genérica, eluden una cuestión básica, cual es que la determinación de la idoneidad de la contratación corresponde en exclusiva al órgano de contratación, sin que pueda este Tribunal entrar a valorar si la misma satisface o no las necesidades cuya cobertura se pretende.

Sobre esto, recientemente expusimos en nuestra Resolución 1828/2025, de 11 de diciembre:

“Sentado todo lo anterior, resulta pertinente traer a colación la doctrina consolidada de este Tribunal en relación con la discrecionalidad técnica del órgano de contratación a la hora de definir el objeto del contrato. Así en nuestra Resolución nº 805/2020, dijimos:

“Por ello, como ha reconocido este Tribunal en las Resoluciones, 156/2013, de 18 de abril y 194/2013, de 23 de mayo, la pretensión del recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él. ‘Si bien reconocíamos también la necesidad de que ‘el órgano de contratación justifique de forma objetiva y razonable la idoneidad de las especificaciones para cubrir las necesidades objeto del contrato y su necesidad’. A la vista de lo anterior, gozando el órgano administrativo de discrecionalidad técnica para elegir los criterios que mejor se adapten a las necesidades a satisfacer, nuestra competencia sólo nos permite anular los criterios valorativos ligados a las especificaciones técnicas definitorias del objeto a suministrar si se incurre en infracción de ordenamiento jurídico, o en patente error o desviación de poder, de modo que dichas características resulten patentemente inidóneas –no relacionadas con el objeto del contrato-o irrazonables y desproporcionadas”.

En la misma línea, en la Resolución 1183/2025, más arriba citada:

“Octavo. En relación con los aspectos de la definición técnica de los productos, procede también traer a colación la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales nº 246/2025, en la que señalaba lo siguiente: “En este ámbito, hay que partir de la reiterada doctrina de este Tribunal (reflejada, entre otras, en resoluciones tales como la 1586/2022 (Sección 1ª), de 22 de diciembre de 2022, la 1386/2022 y la 164/2024 (Sección 2ª) y las que en las mismas se citan), conforme a la cual la Administración dispone de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de configurar el contrato que desea licitar, en cuanto a su objeto y requisitos técnicos de la prestación, atendiendo a lo que sea más conveniente para las necesidades públicas que debe satisfacer, así como a la eficiente utilización de los fondos públicos, debiendo respetarse dicho ámbito de decisión, salvo que con ello se establezcan condiciones arbitrarias o irracionales relativas al objeto del contrato que afecten a los principios de libre acceso a las licitaciones, igualdad y concurrencia”.

Abundando sobre este principio, en la Resolución 688/2024 (Sección 2ª), de 30 de mayo, indicaba este Tribunal lo siguiente: “En nuestra Resolución nº 1630/2023 se afirma que:

- El órgano de contratación dispone de un amplio margen de discrecionalidad para definir los requisitos técnicos de la prestación, en tanto es el que mejor conoce las necesidades que pretende cubrir y los medios de que dispone (Resoluciones 27/2022 de 20 de enero, 1270/2022, de 20 de octubre, y 1033/2023 de 28 de julio). Por ello, no resulta aceptable la pretensión de sustituir la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él (Resolución 1270/2022, de 20 de octubre).

- La definición de los requisitos técnicos, no obstante, debe observar lo dispuesto por el artículo 126 de la LCSP, cuyo apartado 1º establece que “las prescripciones técnicas a que se refieren los artículos 123 y 124, proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia”.

Los límites enunciados en el artículo 126.1 de la LCSP deben considerarse en relación con la exigencia del artículo 116.4.e) de la LCSP, que determina que en el expediente se justificará adecuadamente, entre otros extremos “(...) la necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional”.

Con base en ambos preceptos, hemos señalado que la incorporación de prescripciones técnicas que conformen una prestación que no puede ser ofrecida por todas las empresas interesadas en la licitación no es, en principio, contraria a la LCSP, siempre que permita la más adecuada satisfacción de las necesidades de la entidad contratante, y quede acreditado que las condiciones exigidas no resultan arbitrarias o irracionales (Resolución 1586/2022 de 22 de diciembre). Con base en la doctrina expuesta, resulta que no existe una imposibilidad de requerir en el pliego unas determinadas características técnicas que resulten ser las más idóneas, siempre que exista una concreta y razonable motivación de tal exigencia, lo que se justifica por sí solo en el Anexo I del PPT, en la descripción de los productos a suministrar.

A lo anterior se ha de añadir, frente a la alegación del recurrente sobre que el contrato basado obliga a la subrogación del personal adscrito al mismo, la doctrina reiterada por este Tribunal, recogida en nuestra Resolución nº 519/2026, de 19 de marzo, sobre que los costes salariales han de calcularse en función de las necesidades del servicio y no de los costes derivados de la subrogación, puesto que una cosa es el número de trabajadores que deban ser subrogados, y otra diferente es el personal que resulta necesario adscribir al servicio.

Por todo lo expuesto, ha de desestimarse el motivo, pues no se aprecia vulneración del artículo 100 de la LCSP.

Octavo. Por último, en cuanto a la alegación genérica de la vulneración de los principios de igualdad, libre competencia y no discriminación y a la afirmación de que los pliegos limitan la concurrencia y restringen la participación de operadores solventes, lo expuesto en la fundamentación jurídica desarrollada, evidencia que no tiene cabida. Ello sin perjuicio de la forma absolutamente genérica en que se sostiene la vulneración de los principios alegados, forma que, por sí sola, sería suficiente para desestimar el recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. P.G.M., en representación de EIFFAGE ENERGÍA, S.L.U., contra los pliegos el procedimiento *“Contratación del servicio de mantenimiento general (electricidad, climatización, fontanería y saneamiento, grupos electrógenos, cerrajería, carpintería y pequeña albañilería) en los centros de mayores adscritos a la Delegación Provincial de Bienestar Social en Ciudad Real, basado en el Acuerdo marco de prestación de servicios de mantenimiento: Lote 2.2 del Acuerdo marco 2024/002473: Mantenimiento general en edificios e instalaciones de la Administración de la JCCM y sus organismos autónomos no incluidos en los lotes 3,4,5 y 6 en Ciudad Real y Provincia”*, expediente 2026/00470, convocado por C.A. DE CASTILLA-LA MANCHA-

DELEGACIÓN PROVINCIAL DE LA CONSEJERÍA DE BIENESTAR SOCIAL DE CIUDAD REAL.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido 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 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso- administrativo ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES