



Recurso nº 456/2026 C.A. Castilla-La Mancha 49/2026

Resolución nº 1306/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 30 de julio de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. H. C. A. , en representación de CREATIVA EVENTS I SERVEIS, S.L.U., contra los pliegos del procedimiento “*Prestación del servicio de las actividades que conformarán el programa del “Plan Corresponsables” a desarrollar por el Ayuntamiento de Hellín (Albacete) durante el año 2026*”, expediente 1561569X, convocado por la Alcaldía del Ayuntamiento de Hellín, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Por resolución de la Alcaldía nº 682 de fecha 27 de febrero de 2026 se aprobó el expediente de contratación, así como el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) y el pliego de prescripciones técnicas que han de regir la adjudicación, mediante procedimiento abierto, del contrato arriba nominado, con un valor estimado de 77.439,88 euros.

Segundo. Con fecha 2 de marzo de 2026 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) anuncio de licitación y se abrió el plazo de presentación de ofertas finalizando el día 17 de marzo de 2026, a las 19:00 horas.

Tercero. Concluido el plazo, presentaron oferta las siguientes entidades:

EBONE SERVICIOS EDUCACIÓN DEPORTE, S.L.

EPSILON SERVICIOS EDUCATIVOS, S.L



SARARTE, S.L.

SERVICIOS ASISTENCIALES A LA COMUNIDAD-ESPAÑA, S.L.

VERTICE CULTURAL CLM, S.L.U.

Cuarto. Con fecha 18 de marzo de 2026 se reunió la mesa de contratación para proceder a la apertura de la documentación administrativa presentada por los licitadores, así como del sobre correspondiente a los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor, resultando cinco proposiciones admitidas.

Quinto. Con fecha 20 de marzo de 2026 se reunió de nuevo la mesa de contratación para la apertura de las ofertas económicas y la valoración de los criterios evaluables económicamente, resultando la oferta presentada por VÉRTICE CULTURAL CLM, S.L.U., la oferta más ventajosa de acuerdo con los criterios de valoración de los pliegos, siendo propuesta para la adjudicación.

Sexto. Contra los citados pliegos, D. H. C. A. en representación de CREATIVA EVENTS I SERVEIS, S.L.U., interpuso recurso especial en materia de contratación que tuvo entrada en el registro electrónico general de la Administración General del Estado el 22 de marzo de 2026.

Séptimo. El 30 de marzo de 2026, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los demás licitadores interesados a fin de que en el plazo de cinco días presentasen alegaciones que a su derecho convinieran, sin que a la fecha se haya hecho uso de tal derecho por ninguno de ellos.

Octavo. El 9 de abril de 2026, la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, resolvió la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 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 resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 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 (en adelante LCSP) y 22.1. 1º del RPERMC, y en el convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales, de 25 de septiembre de 2024 (BOE de fecha 3 de octubre de 2024).

Segundo. La entidad recurrente, CREATIVA EVENTES I SERVEIS, S.L., aun cuando no ha presentado oferta a la licitación que nos ocupa, invoca motivos de impugnación que entiende le han generado una evidente dificultad para formular ofertas en condiciones de igualdad, comprometiendo los principios de transparencia, igualdad de trato y seguridad jurídica. En concreto, alega que no consta publicada en la PCSP ningún documento en el que figure el desglose de todos los costes (incluidos los laborales) que componen el presupuesto base de licitación, ni la estimación de las horas que hay que dedicar para prestar el servicio, infringiendo así el artículo 100, 101 y 116 de la LCSP. Todos estos factores, a juicio de este Tribunal han podido impedir la presentación de la oferta en condiciones competitivas y reales, por lo que ha de reconocérsele la legitimación exigida en el artículo 48 LCSP.

Tercero. El recurso se ha interpuesto en el plazo fijado en el artículo 50.1 b) LCSP, desde la publicación del anuncio de licitación en la PCSP.

Cuarto. Con respecto a si se trata de un contrato y un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación, hemos de tener presente en primer lugar, la naturaleza del contrato para determinar si es susceptible del recurso que nos ocupa.

El acto que se recurre, los pliegos, está contemplado expresamente en el artículo 44.2 a) LCSP, como susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Por lo que respecta al contrato, el artículo 44.1.a) de la LCSP establece:



“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros”.

El informe del órgano de contratación invoca el artículo 44.1.a) LCSP para sostener que, no superando el valor estimado del contrato (77.439,88 €) el umbral de 100.000 € previsto para los contratos de servicios, el recurso debería inadmitirse por dirigirse contra un acto no susceptible de impugnación (artículo 55.c) de la LCSP). Sin embargo, ese razonamiento da por buena la premisa que precisamente constituye el objeto de la controversia: que el valor estimado de 77.439,88 € es un dato fiable. Y es justamente esa fiabilidad la que la recurrente cuestiona, al denunciar la ausencia de una memoria económica desglosada y de una determinación, siquiera estimativa, de las horas de servicio -elementos que, conforme a los artículos 100 y 101 de la LCSP, son precisamente los que permiten calcular con rigor el valor estimado del contrato-.

El artículo 101 de la LCSP no configura el valor estimado como una cifra de libre fijación por el órgano de contratación, sino como el resultado de una estimación objetiva su importe total, que debe apoyarse en el desglose de costes exigido por el artículo 100 LCSP y justificarse conforme al artículo 116 LCSP. Si el propio recurso sostiene -y no de forma genérica, sino señalando defectos concretos: falta de desglose de costes directos e indirectos, ausencia de determinación del número de horas del servicio, y traslado al licitador de la fijación indirecta del volumen de la prestación- que esa operación de cálculo adolece de vicios que impiden conocer el alcance real del contrato, no puede este Tribunal servirse del resultado de ese mismo cálculo cuestionado para negarse a examinar si tal cuestionamiento es o no fundado. Ello equivaldría a resolver la controversia de fondo (si el valor estimado está bien o mal calculado) en el trámite de admisión, y a hacerlo, además, presumiendo precisamente lo contrario de lo que se denuncia.



La causa de inadmisión del artículo 55.c) LCSP -haberse interpuesto el recurso contra actos no susceptibles de impugnación- debe apreciarse, conforme a la propia dicción del artículo 55 LCSP, cuando ello "*constare de modo inequívoco y manifiesto*". No concurre tal manifiesta evidencia cuando la propia controversia planteada en el recurso versa sobre si el presupuesto habilitante de esa causa de inadmisión -el valor estimado inferior a 100.000 €- es o no correcto. En estos casos, admitir el recurso a trámite no supone prejuzgar que el valor estimado esté mal calculado, sino simplemente reconocer que existe una duda razonable, apoyada en alegaciones concretas y no meramente retóricas, sobre la fiabilidad del dato del que depende la propia competencia de este Tribunal para conocer del asunto por la vía del recurso especial. Esa duda debe resolverse en el fondo de la resolución, tras el examen del expediente y de la documentación económica del contrato, y no cegar en el umbral el acceso al único cauce -el recurso especial- que permite un control rápido y eficaz de los pliegos antes de la adjudicación.

Admitir que el órgano de contratación pueda, mediante la simple fijación de una cifra de valor estimado inferior al umbral -precisamente en un pliego que, según se denuncia, carece de la memoria económica y del desglose horario exigidos para sustentar esa cifra-, cerrar el acceso al recurso especial frente a esa misma falta de justificación, situaría al licitador ante un círculo cerrado: no podría impugnar por recurso especial la falta de justificación del valor estimado, porque el valor estimado (no justificado) resulta inferior al umbral que abre el recurso especial. Este resultado es incompatible con el derecho a una tutela administrativa efectiva en materia de contratación pública (artículo 24 de la CE, en relación con la finalidad tuitiva del régimen de recursos de la LCSP, que trae causa de la Directiva 89/665/CEE) y con el principio de interpretación *pro actione* que debe presidir el examen de los presupuestos de admisibilidad de los recursos administrativos, máxime cuando -como aquí sucede- la propia Administración es quien ha fijado unilateralmente el dato determinante de la recurribilidad, sin que conste justificación económica alguna que lo respalde en el expediente remitido.

Procede, por lo tanto, concluir la recurribilidad de los pliegos por la presente vía.

Quinto. La recurrente sostiene, en primer lugar, que los pliegos no incorporan una memoria económica suficiente que justifique el presupuesto base de licitación, en los términos



exigidos por los artículos 100, 101 y 116 LCSP, al no constar un cálculo justificativo que desglose los costes directos e indirectos del servicio.

El Ayuntamiento de Hellín alega que el precio consta detallado en el punto 3 del PPT, en la forma exigida por el artículo 102.4 de la LCSP ("*en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato*"), desglosándose las dos actuaciones objeto del contrato -servicios de cuidados domiciliarios y servicios en espacios corresponsables- con sus respectivas duraciones. Añade que los costes del servicio constan detallados en la cláusula 3.3 del PPT, mediante porcentajes de gastos (salariales, limpieza y mantenimiento, adquisición de materiales, etc.), fijados como tope subvencionable orientativo conforme al Decreto 1/2026, de 5 de febrero, y que los costes salariales remiten al convenio colectivo sectorial propio de cada categoría profesional, sin que pueda fijarse un único convenio dada la variedad de perfiles que puede contratar la empresa.

La cláusula 3 del PPT establece lo siguiente,

"3.1.- Precio del contrato

3.1.1.- El importe de esta licitación se ajusta al importe pendiente de aplicación de la subvención concedida por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha establecida en el Anexo II del Decreto 1/2026, de 5 de febrero, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a municipios y a entidades de ámbito territorial inferior al municipio (eatim) de Castilla-La Mancha, para el desarrollo de actuaciones incluidas en el Plan Corresponsables. [2026/670], cuyo importe es de 102.961,88 euros, sin perjuicio de que dicha cantidad pueda ser incrementada, según el artículo 15.2 del mentado Decreto.

3.2.- El precio total de esta licitación del servicio del Plan Corresponsables es de 93.702,25 euros (IVA incluido), cuyo resultado surge de restar a la cantidad de la subvención concedida (102.961,88 euros IVA incluido), la cantidad ya gastada por el ayuntamiento correspondiente a la actividad de aulas matinales de los meses de enero, febrero y marzo de 2026 (9.259,63 euros, IVA incluido). Cantidad justificable que forma parte de la cofinanciación 25% que el ayuntamiento de Hellín aporta como entidad beneficiaria.



De esta forma, el precio total de esta licitación se desglosa del siguiente modo:

- *La cantidad de 9.370,23 euros (IVA incluido) correspondiente a las actuaciones de servicios de cuidados domiciliarios, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 3 del Decreto 1/2026, de 5 de febrero.*

- *La cantidad de 84.332,02 euros (IVA incluido) correspondiente a las actuaciones de servicios en espacios corresponsables:*

- *Espacios aulas matinales corresponsables en colegios: correspondientes a los meses de abril, mayo, junio, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2026. Esta actividad permanece*

- *Espacio ludoteca corresponsables de verano para los meses de julio y agosto de 2026.*

3.3.- Gastos subvencionables referidos a dichas actuaciones.

1. Se consideran gastos subvencionables todos aquellos que sean necesarios para la puesta en marcha, desarrollo y ejecución de los proyectos amparados por el Plan, siempre y cuando hayan sido contraídos durante el período de ejecución aprobado para cada proyecto beneficiario. La ejecución presupuestaria de dichos gastos se sujetará a las disposiciones legales en vigor aplicables según corresponda a la naturaleza económica y jurídica del gasto.

2. Entre los gastos que pueden ser financiados con los fondos del Plan Corresponsables se incluyen:

a) Los costes salariales, la cotización empresarial a la Seguridad Social y las indemnizaciones por fin de contrato de las personas que se contraten para los cuidados que puedan prestarse en el domicilio, o en dependencias colectivas, de conformidad con el Plan Corresponsables.

b) Los costes salariales, la cotización empresarial a la Seguridad Social y las indemnizaciones por fin de contrato de las personas que sean contratadas para la



tramitación de los expedientes administrativos y/o la coordinación derivada de la gestión del Plan Corresponsables, hasta un máximo del 10% de la cuantía correctamente justificada de cada entidad local.

c) Costes referidos a limpieza y mantenimiento de espacios para el desarrollo de las actividades del Plan Corresponsables y vinculados directamente con las actividades, hasta un máximo del 10% de la cantidad correctamente justificada. No se permitirá la financiación de estos costes cuando sean de carácter general en los espacios o dependencias donde tenga lugar la actividad.

Para ser subvencionables deben estar directamente relacionados con un proyecto del Plan y estar acotados en tiempo y espacio a dicha actuación.

d) Costes de transporte y desplazamiento. Se podrá imputar el gasto del transporte de las y los menores a municipios cercanos para participar en actividades del Plan Corresponsables, e igualmente se podrá imputar el gasto de desplazamiento del personal contratado para la realización de estas actividades, ajustándose a las cantidades establecidas por Decreto 36/2006 de 4 de abril de 2006, sobre indemnizaciones por razón de servicio.

No serán imputables gastos de posibles pernoctas. Se podrán imputar también gastos de transporte para las salidas esporádicas que formen parte de una actividad principal, siempre que sea gasto accesorio y necesario para el desarrollo de actuaciones comprendidas en el Plan Corresponsables. Deberán comunicarse previamente al Servicio Provincial del Instituto de la Mujer correspondiente y han de ser autorizados por este.

e) Costes referidos a gastos de materiales consumibles no inventariables, con un límite del 10% del total de la cantidad correctamente justificada y que sean necesarios para la puesta en marcha y desarrollo de las actuaciones amparadas por el Plan Corresponsables.

f) Gastos para la adquisición de materiales para la atención a necesidades educativas de las personas con discapacidad, con un límite del 5% del total de la cantidad correctamente justificada y que sean necesarios para el desarrollo de las actuaciones.



g) Gastos de suministro de agua, electricidad, gas, combustible, telefonía, internet, correos, mensajería y otros que sean imputables relacionados directamente por las actividades, con un límite del 5% del total de la cantidad correctamente justificada. En el supuesto de que sean suministros en dependencias compartidas con otros programas, el coste deberá ser prorrateado según el porcentaje de horas de cada proyecto imputable a dicho gasto.

3. Se excluye la financiación de gastos que por su naturaleza económica se encuadren en:

- Los capítulos del 6 al 9 del presupuesto de gastos,*
- Gastos que se materialicen en prestaciones económicas directas a personas y/o familias.*
- Gastos relativos a la dotación de personal de los centros de Educación Infantil".*

El artículo 100.2 de la LCSP no se satisface con cualquier mención al precio en el pliego, sino que exige un desglose específico del presupuesto base de licitación en costes directos e indirectos y demás gastos eventuales, de modo que quede acreditado cómo se ha llegado a la cifra fijada. A ello se suma el artículo 101.2 LCSP, que impone tener en cuenta, como mínimo, los costes derivados de la normativa laboral aplicable, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial, especialmente en contratos -como el presente- intensivos en mano de obra.

Lo que contiene la cláusula 3.3 del PPT no es ese desglose. Se trata de una relación de porcentajes de gasto subvencionable (salarial, limpieza y mantenimiento, adquisición de materiales) fijados como tope orientativo conforme al Decreto 1/2026, de 5 de febrero, de concesión de subvenciones del Plan Corresponsables. Esa relación responde a una lógica distinta -la de justificar ante la Administración autonómica el destino de una subvención- y no a la de desagregar, a efectos del artículo 100.2 LCSP, los costes directos e indirectos que sustentan el presupuesto de licitación, ni a la de incorporar, a efectos del artículo 101.2 LCSP, los costes laborales conforme al convenio de aplicación, los gastos generales y el beneficio industrial. De hecho, el propio órgano de contratación reconoce que no puede identificarse un único convenio colectivo aplicable ni el número de profesionales necesarios, lo que evidencia que no se ha realizado -o, cuando menos, no consta en el



expediente- el ejercicio de cálculo que exige el artículo 100.2 LCSP, sino que se ha trasladado esa indeterminación al licitador.

En consecuencia, no puede considerarse que el PPT incorpore la memoria económica exigida por los artículos 100.2 y 101.2 LCSP. Procede, por tanto, estimar este motivo.

Sexto. La recurrente denuncia a continuación que no se determina el número de horas totales del servicio, ni siquiera de forma estimada, lo que impide conocer el alcance real del contrato y, con ello, calcular con precisión el valor estimado a efectos del artículo 101 LCSP.

El Ayuntamiento señala que, a raíz de las preguntas formuladas por los licitadores a través de la plataforma de contratación durante el plazo de presentación de ofertas, se hizo constar que las horas totales del servicio resultan de la suma de los horarios de las aulas matinales (actualmente tres) más las correspondientes a la ludoteca de verano en julio y agosto, ambos conforme al horario fijado en el PPT. Añade que el coste por hora se refiere exclusivamente al servicio de cuidados domiciliarios, al que se destina el 10 % del presupuesto (9.370,23 € IVA incluido), siendo estimable a partir del punto 1.10 del PPT, que fija un mínimo de 2 horas diarias por día de servicio hasta agotar el crédito de horas concedido.

Este motivo debe estimarse, por dos razones:

En primer lugar, la determinación del volumen de la prestación es un elemento esencial del objeto del contrato y, como tal, debe figurar en el propio pliego, no en las respuestas dadas a los licitadores durante el plazo de presentación de ofertas. Las respuestas a consultas cumplen una función aclaratoria de lo ya previsto en la documentación contractual; no pueden operar como el instrumento a través del cual se fija, *ex novo*, un elemento estructural del objeto contractual como es el número de horas del servicio. Admitir lo contrario supondría que el alcance real de la prestación -y, con él, la posibilidad de calcular el precio y el valor estimado- dependería de si un licitador acierta o no a formular la pregunta oportuna dentro de plazo, en perjuicio de quienes, confiando en que el pliego contiene toda la información relevante, no acuden a ese trámite. Ello es incompatible con los principios de transparencia y publicidad que rigen la contratación pública (artículo 1 de



la LCSP), que exigen que los elementos determinantes de la prestación y de su valoración económica consten en los pliegos desde el momento de su publicación, de forma que todos los licitadores potenciales -también quienes no llegan a formular consulta alguna- puedan conocerlos y formular su oferta en condiciones de igualdad.

En segundo lugar, el propio mecanismo descrito por el órgano de contratación remite a un "crédito de horas concedido" cuyo montante no consta en ningún documento del expediente, ni en el PPT ni en las respuestas a consultas. El punto 1.10 del PPT se limita a fijar un mínimo de 2 horas diarias por día de servicio "hasta la finalización del crédito de horas concedido", pero ese crédito -que es precisamente el dato que permitiría conocer el límite máximo de la prestación de cuidados domiciliarios y, con él, el número total de horas del servicio- no se cuantifica en parte alguna. No se trata, por tanto, de una imprecisión menor subsanable por vía interpretativa, sino de la ausencia de un dato numérico indispensable para conocer el objeto del contrato: sin conocer el crédito de horas, ningún licitador puede saber cuántas horas de cuidados domiciliarios comprende realmente el servicio, y por tanto tampoco puede verificar si el precio ofertado por hora (calculado a partir de los 9.370,23 € reservados a esa prestación) resulta o no viable, ni contrastar esa cifra con los costes laborales y de estructura que exige el artículo 101.2 LCSP.

La existencia de un límite cuantitativo no explicitado en el pliego -un "crédito" cuyo alcance se remite a una valoración conjunta futura entre adjudicatario y Ayuntamiento— sitúa a los licitadores ante una indeterminación del objeto contractual incompatible con el artículo 99 de la LCSP, que exige que el objeto del contrato quede definido con precisión.

Procede, por lo tanto, estimar el motivo.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. H. C. A. , en representación de CREATIVA EVENTS I SERVEIS, S.L.U., contra los pliegos del procedimiento "*Prestación del servicio*



de las actividades que conformarán el programa del “Plan Corresponsables” a desarrollar por el Ayuntamiento de Hellín (Albacete) durante el año 2026”, expediente 1561569X, convocado por la Alcaldía del Ayuntamiento de Hellín y anularlos, al no haberse determinado, con las exigencias contempladas en el artículo 100.2 de la LCSP, el presupuesto base de licitación. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 57.2 de la LCSP, la estimación del recurso conlleva la anulación del acuerdo de aprobación de los pliegos.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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