

Recurso 485/2025
Resolución 540/2025
Sección Segunda

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES
DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 12 de septiembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades [REDACTED] que concurren con el compromiso de constitución en unión temporal de empresas, contra la resolución del órgano de contratación de 12 de agosto de 2025 de adjudicación del contrato denominado «Servicio de limpieza de instalaciones y espacios de titularidad municipal del Ayuntamiento de Dos Hermanas» (Expediente 45/2025/CON) promovido por el Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 27 de mayo de 2025 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, respectivamente, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato indicado en el encabezamiento, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados en esa misma fecha. El valor estimado del contrato asciende a 9.986.351,38 euros

A la presente licitación le es de aplicación 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 demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Tras la tramitación procedimental correspondiente, con fecha 12 de agosto de 2025 mediante acuerdo de la Junta de Gobierno local de fecha 30 de julio de 2025 de delegación de competencias en favor del Teniente de Alcalde Delegado de Cohesión Social, se dicta resolución por la que se adjudica el contrato a la entidad [REDACTED] (en adelante, [REDACTED] o la adjudicataria)

SEGUNDO. Con fecha 26 de agosto de 2025 la entidad [REDACTED] presenta en el registro de este Tribunal, a través del formulario para la presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, recurso especial contra la resolución de adjudicación indicada en el ordinal anterior.

Mediante oficio de la misma fecha de la Secretaría del Tribunal se solicita la subsanación de la documentación que acredite la representación del compareciente para interponer recursos en nombre de la [REDACTED]

QUINTO. Fondo del recurso: alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra la resolución de 12 agosto de 2025 del órgano de contratación, por la que se adjudica el contrato, solicitando a este Tribunal que se declare su nulidad y se retrotraiga el procedimiento al momento anterior a la adjudicación, con exclusión de la oferta que ha resultado adjudicataria.

Denuncia la infracción del mencionado artículo al haberse aceptado una oferta anormalmente baja alegando que el precio ofertado por la adjudicataria (1.799.998,99 euros) resulta manifiestamente insuficiente para cubrir los costes laborales mínimos derivados de la ejecución del contrato.

En ese sentido, indica que hay que tener en cuenta la norma convencional de aplicación, el convenio colectivo de trabajo de ámbito provincial para el sector de limpieza de edificios y locales de Sevilla (BOP núm.176 de 1 de agosto de 2022) cuyas tablas salariales establecen para la categoría de limpiador/a un salario anual de 16.789,39 euros brutos, y una jornada de 1.729 horas anuales, con lo que el coste salarial mínimo por hora es de 9,69 euros, sin incluir cargas sociales que se incrementa en 1,68 euros (en el caso de horas nocturnas). Por lo que se refiere a las horas de festivo, el salario debe incrementarse en un 75% de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 del Real Decreto 2001/1983, de 28 de julio, sobre regulación de la jornada de trabajo, jornadas especiales y descansos.

Según los cálculos que efectúa la recurrente el coste salarial sin cargas sociales ascendería a un total de 1.696.485 euros, al que habrían de sumarse los costes de los seguros sociales de los trabajadores que no tengan discapacidad y que, por tanto, no se encuentren bonificadas. Sostiene que, según se desprende del informe sobre la oferta incurso en anormalidad, la adjudicataria estima que el 82% de las 147 contrataciones previstas para la ejecución del contrato, correspondería a trabajadores con discapacidad, por lo que restaría un total de 26,46 trabajadores sin bonificación, lo que supondría una cotización de 159.929 euros. Añade que, además, debería sumarse el coste de las suplencias por bajas médicas, disfrute de permisos y vacaciones que no han sido debidamente estimados por la adjudicataria, señalando que ésta cifra los costes laborales en 2.220.772, 33 euros (importe superior en un 23,38%) a la oferta que ha realizado.

Considera que la única justificación que alega [REDACTED] es la posibilidad de acceder a las subvenciones de mantenimiento de los puestos de trabajo de personas con discapacidad en los centros especiales de empleo previstas en el Real Decreto 818720121, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, en una cuantía que se puede situar entre el 50 y el 65%, por lo que debe rechazarse la oferta de la adjudicataria al estar supeditándose la correcta ejecución del servicio a la recepción de una hipotética subvención futura estimada por la propia adjudicataria en 824.335,04 euros, y no existir una garantía o certidumbre en la concesión de dichas ayudas.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, en su informe, se opone al recurso y solicita su desestimación sobre la base de las siguientes alegaciones que, en síntesis, pasamos a exponer a continuación:



En primer lugar, invoca la discrecionalidad técnica a la hora de apreciar la determinación de la viabilidad de una oferta incurso en anormalidad, con mención expresa de nuestra Resolución 443/2024 que condensa la doctrina del Tribunal conforme a la cual los órganos de contratación gozan de discrecionalidad técnica para valorar si una oferta anormalmente baja es viable lo que encuentra su fundamento en la presumible imparcialidad del órgano de contratación por la especialización de sus conocimientos. Así, sostiene que la decisión de la mesa de contratación, posteriormente ratificada por el órgano de contratación está basada en una amplia justificación de la empresa que resultó adjudicataria y en la valoración técnica realizada por los servicios municipales.

En segundo lugar, aduce que dicha decisión de admisión de la viabilidad de la oferta no tiene porqué contener una explicación exhaustiva de los motivos que la amparan, a diferencia del supuesto en que proceda el rechazo de la oferta. Al respecto invoca nuestra Resolución 597/2024, de 27 de noviembre.

En tercer lugar, sobre la posibilidad de justificar la anormalidad de una oferta con la percepción de subvenciones, invoca, la Resolución 578/2023, de 24 de noviembre, de este Tribunal que contiene el criterio conforme al cual ha de aceptarse como justificación de la viabilidad de la oferta la posibilidad de obtención de subvenciones, si bien, a lo largo de la duración del contrato, el órgano de contratación deberá vigilar que la adjudicataria cumpla la oferta en las condiciones en que la ha formulado, debiendo asumir el riesgo empresarial que le corresponda.

Finalmente, discrepa de la conclusión alcanzada por la recurrente respecto del informe técnico municipal que, de manera contraria a lo que se sostiene en el recurso, concluye que no se aprecia riesgo de ineficiencia derivada del empleo de personas con discapacidad en la ejecución del contrato.

3. Alegaciones de las entidades interesadas.

3.1 Alegaciones de [REDACTED].

Con fecha 8 de septiembre de 2025 presenta escrito de solicitud de acceso telemático al informe del órgano de contratación, petición que fue denegada, mediante acuerdo de Pleno de la misma fecha, conforme al criterio de este Tribunal sobre el acceso a los informes emitidos en cumplimiento del artículo 56.2 de la LCSP.

Con posterioridad, dentro del plazo concedido, presenta escrito en el que formula las alegaciones que, de manera sucinta, exponemos a continuación.

En primer lugar, alega la inadmisión del recurso por falta de legitimación e interés legítimo de la recurrente ya que, siendo la oferta clasificada en tercer lugar, impugna la adjudicación sin recurrir la eventual adjudicación de la oferta clasificada en segundo lugar. Invoca, al respecto, la jurisprudencia y la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Resolución 1181/2024, de 3 de octubre que remite, a su vez a la Resolución 1102/2022).

Sobre el fondo del asunto, defiende la legalidad de la adjudicación efectuada a su favor, afirmando que su oferta está debidamente justificada y garantiza la viabilidad económica del contrato. En ese sentido, alega que, en su condición de Centro especial de Empleo de Iniciativa Social, puede acceder a incentivos previstos por la normativa estatal y autonómica cuyo objeto es facilitar la integración laboral de personas con discapacidad. Insiste en que el epígrafe tercero, apartado 4 C del informe justificativo de su oferta desarrolla la cuestión y explica que resultó beneficiaria de los incentivos regulados por la Orden de 21 de junio de 2024, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas, en régimen de concurrencia no competitiva,



para el fomento del empleo de personas con discapacidad en Centros Especiales de Empleo y en el mercado ordinario de trabajo (BOJA nº124 de 27 de junio de 2024). En apoyo de su tesis, trae a colación la doctrina de los Tribunales de Recursos Contractuales sobre la admisibilidad de las subvenciones para justificar la viabilidad de la oferta, aun cuando no hayan sido percibidas. En concreto, menciona la reciente Resolución 489/2025, de 8 de agosto de este Tribunal, sobre un supuesto -que califica de idéntico al que nos ocupa-, en el que la recurrente impugna la adjudicación del contrato a favor de ■■■ por entender de manera errónea que las ayudas y subvenciones no pueden ser utilizadas para justificar la viabilidad de la oferta.

Asimismo, señala que los motivos de impugnación esgrimidos en el recurso no enervan la discrecionalidad administrativa y la presunción de acierto y veracidad de la mesa y del órgano de contratación en la valoración de la viabilidad de la oferta de ■■■. Respecto de la discrecionalidad técnica de la Administración en esta materia, invoca las recientes Resoluciones 70/2025, de 5 de febrero, así como la 288/2025, de 27 de febrero, de este Tribunal.

Finalmente, señala la incoherencia entre el petitum formulado y los fundamentos jurídicos del recurso en la medida que no acredita la concurrencia de la causa de nulidad alegada, puesto que las causas de nulidad (artículos 39 de la LCSP y 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y de las Administraciones Públicas) constituyen un *numerus clausus* cuya concurrencia debe acreditar la recurrente sin que sea válida la mera petición de nulidad de la adjudicación.

3.2 Alegaciones de la entidad ■■■

Se adhiere al recurso y a las pretensiones ejercitadas por la recurrente, alegando, en síntesis, que la aceptación y validación de las explicaciones dadas por la adjudicataria resulta contraria a la doctrina administrativa acerca de la justificación de las ofertas incursas en anormalidad sobre la base de subvenciones no concedidas, cuestionando, por otra parte, la viabilidad económica de la oferta.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal sobre la legitimación ad causam de la entidad recurrente.

Como se ha expuesto en el fundamento de derecho segundo, ostenta la recurrente legitimación ad procesum para la interposición del recurso dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP. Dicho artículo, en lo que aquí concierne dispone que «*Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso (...)*».

Al respecto, en diversas resoluciones de este Tribunal (entre otras, resoluciones 82/2017 de 28 de abril, 331/2018 de 27 de noviembre, 337/2018 de 30 de noviembre, 342/2018 de 11 de diciembre, 419/2019 de 13 de diciembre, 25/2020 de 30 de enero, 172/2020 de 1 de junio, 234/2021 de 10 de junio, 122/2022 de 18 de febrero y 399/2023, de 11 de agosto) se ha analizado el concepto de interés legítimo y, por ende, la legitimación activa para la interposición del recurso. En ellas se señalaba, con invocación de doctrina del Tribunal Supremo, que la legitimación activa comporta que la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto y presupone que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la esfera jurídica de quien alega su legitimación. Sobre esta base jurisprudencial, debe señalarse que siendo el acto impugnado la adjudicación, el interés legítimo de la recurrente en la interposición del recurso solo podrá admitirse si la eventual estimación de sus pretensiones condujera final-



mente a la adjudicación a su favor del presente contrato. En consecuencia, si la recurrente no puede resultar en modo alguno adjudicataria, con el recurso no obtendría beneficio inmediato, más allá de la satisfacción moral de que se admitan sus pretensiones, por lo que procedería la inadmisión de este por falta de legitimación de aquella.

En el presente supuesto, la recurrente se alza contra la resolución de adjudicación argumentando que la oferta que ha presentado la empresa adjudicataria resulta inviable por insuficiencia de los costes laborales cuestionando la justificación alegada por aquella para la viabilidad de su oferta, en concreto, la posibilidad de acceder a subvenciones de mantenimiento de los puestos de trabajo de personas con discapacidad.

El órgano de contratación, en el informe al recurso, no cuestiona la legitimación de la recurrente, oponiéndose al fondo del recurso con los argumentos que obran en actuaciones y a los que, de manera sintética, nos hemos referido.

Por el contrario, [REDACTED], en su escrito de alegaciones, como se ha expuesto en el fundamento de derecho anterior, plantea, en primer lugar, la inadmisibilidad del recurso por carencia de interés legítimo de la recurrente al no alegar nada sobre la segunda oferta, por lo que, aun en el caso de estimarse su pretensión, en ningún caso, podría resultar adjudicataria del contrato, sosteniendo que deberá ser inadmitido el recurso por concurrencia de la causa prevista en la letra b) del artículo 55 de la LCSP.

Pues bien, en el presente supuesto, de acuerdo con la baremación de las ofertas admitidas y la aprobación del orden de la propuesta de clasificación de las ofertas recogida en el acta de la mesa de contratación, en la sesión celebrada el 21 de julio de 2025, la oferta presentada por la recurrente ha quedado situada tercer lugar con una puntuación total de 62,28 puntos, situándose por detrás de la entidad clasificada en segundo lugar con una puntuación de 62,72 puntos.

Así las cosas, de las alegaciones contenidas en el recurso se desprende que la entidad ahora recurrente se dirige contra la presunta falta de viabilidad de la oferta presentada por la entidad adjudicataria, cuestionando la justificación ofrecida, pero, como señala [REDACTED] en sus alegaciones, no formula motivo de impugnación alguno respecto de la proposición clasificada en segundo lugar, esto es la de la entidad licitadora [REDACTED] que sería, en el mejor de los casos, la beneficiaria de una hipotética estimación del presente recurso.

En definitiva, la eventual estimación del recurso que se analiza, en ningún caso podría dar lugar a que la recurrente se alzase con la adjudicación del contrato, por lo que no obtendría respecto a este beneficio alguno, ni incluso en el supuesto que la proposición de la empresa adjudicataria se declarase inviable económicamente, pues ella seguiría sin ser adjudicataria del contrato que ahora se examina, desbordando así el alcance de la legitimación que otorga el artículo 48 de la LCSP, basado en la existencia de un interés propio y no abstracto o ajeno, hipotético ni eventual. Y ello por cuanto en materia contractual la posibilidad de interponer el recurso especial va ligada al interés legítimo en los términos del citado artículo 48 de la LCSP, sin que quepa el reconocimiento de una acción popular que habilite para intervenir en cualesquiera cuestiones sin más interés que el meramente abstracto en defensa de la legalidad (v.g., entre otras muchas, las resoluciones 154/2023 de 3 de marzo y 239/2023 de 5 de mayo, de este Tribunal).

En consecuencia, se aprecia causa de inadmisión del recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 b) de la LCSP, por falta de legitimación *ad causam* de la entidad recurrente, pudiendo este Tribunal dictar reso-



lución acordando la inadmisión del recurso por dicha causa, lo que impide entrar a conocer los motivos de fondo en que el mismo se ampara.

A mayor abundamiento, y aunque el recurso hubiera sido admitido, estaría abocado a su desestimación, a la vista de las alegaciones efectuadas, que se basan exclusivamente en la imposibilidad de justificar la anomalía de una oferta por la posibilidad de obtener subvenciones, de conformidad con el criterio de este Tribunal que ha sido invocado y es mencionado en el cuerpo de la presente Resolución.

SÉPTIMO. Consideraciones sobre el escrito de alegaciones formulado por la interesada

En su escrito de alegaciones, como ya hemos anticipado, la entidad interesada se adhiere al contenido del recurso y pretende que se declare la nulidad de la resolución impugnada, y la exclusión de la adjudicataria con fundamento en el artículo 149.6 de la LCSP, así como la retroacción de actuaciones al momento anterior al de la adjudicación a fin de que se dicte nueva resolución adjudicando el contrato a quien corresponda. Asimismo, solicita la aplicación de la medida cautelar de suspensión de la tramitación del procedimiento de adjudicación con fundamento en el artículo 53 de la LCSP.

Pues bien, debe manifestarse que la pretensión que ejercita excede del ámbito propio de las alegaciones. En tal sentido ha de señalarse que en el trámite de alegaciones en el recurso especial solo cabe la oposición al mismo, no siendo una suerte de reconvencción que permita tramitar en un mismo procedimiento pretensiones distintas de las formuladas por la recurrente, (v.g. Resoluciones de este Tribunal 68/2022, de 28 de enero, 381/2019, de 14 de noviembre, 6/2018, de 12 de enero y 108/2018, de 17 de abril, entre otras, y Resolución 807/2017, de 22 de 7 septiembre, entre otras, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otros órganos de resolución de procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual). En este caso, además, la pretensión que las alegaciones contienen desde la posición que ostenta (entidad clasificada en segundo lugar) conllevaría la reapertura del plazo para presentar un recurso contra la adjudicación del contrato y la exclusión de la oferta de la adjudicataria lo que resultaría a estas alturas claramente extemporáneo.

Asimismo, es improcedente la solicitud de aplicación de medida cautelar, no solo porque aquella corresponde a las personas legitimadas para la interposición del recurso especial, o en su caso, puede ser acordada de oficio por este Tribunal, sino porque, en el caso que nos ocupa, siendo el acto administrativo impugnado la resolución de adjudicación, opera el automatismo de la suspensión del procedimiento con fundamento en el artículo 53 de la LCSP.

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

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades [REDACTED] y [REDACTED] que concurren con el compromiso de constitución en unión temporal de empresas, contra la resolución de adjudicación del órgano de contratación de 12 de agosto de 2025 del contrato denominado «Servicio de limpieza de instalaciones y espacios de titularidad municipal del Ayuntamiento de Dos Hermanas» (Expediente 45/2025/CON) promovido por el Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla), por falta de legitimación ad causam, y apreciarse la concurrencia de la causa prevista en el artículo 55, letra b) de la LCSP.



SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad ni mala fe en la interposición del recurso, en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

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

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

