

Recurso 448/2025
Resolución 523/2025
Sección segunda.

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

Sevilla, 29 de agosto de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra la adjudicación del contrato denominado “Servicio de limpieza de las dependencias de la Secretaría General del Agua de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural en la ciudad de Málaga, Avenida la Farola n.º 12” (Expte.: CONTR 2024/1046376), promovido por la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 2 de mayo de 2025 se publica en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, corrección de errores del anuncio de licitación publicado el 8 de abril, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento. Ese mismo día se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y los pliegos fueron puestos a disposición de los licitadores en el citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 298.528,21 euros, estando sujeto a regulación armonizada.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y demás normas reglamentarias de aplicación, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada disposición legal.

SEGUNDO. Tras tramitarse el procedimiento de contratación, por resolución de fecha 21 de julio de 2025 se resuelve la adjudicación a la entidad [REDACTED]

TERCERO. El 7 de agosto de 2025 la entidad recurrente presentó recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal. El procedimiento quedó suspendido automáticamente conforme al artículo 53 LCSP.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso al órgano de contratación requiriéndole la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que fue posteriormente recibida en este Órgano el día 11 de agosto de 2025.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados por plazo de cinco días hábiles con traslado del escrito de recurso, se han recibido en el plazo legal establecido las de la entidad adjudicataria, la cual se opone al recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de entidad licitadora en el procedimiento de adjudicación de referencia, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP. La misma quedó clasificada en tercer lugar, pero al impugnar la puntuación otorgada no solo de la adjudicataria sino también cuestiona la admisión de la clasificada en segundo lugar queda justificado, en principio, su interés en el recurso.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra una resolución de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, el plazo legal establecido en el artículo 50.1 apartado d) de la LCSP, es de 15 días hábiles a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado la resolución de adjudicación de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta, con lo que, de acuerdo con los antecedentes, se interpuso en plazo.

QUINTO. Fondo del asunto: doctrina sobre la legitimación ad causam. Sobre el orden de abordar los motivos del recurso. Alegaciones de las partes.

Considerando que la legitimación de la recurrente tiene relación siempre que pueda ser ella propuesta como adjudicataria, debe partirse de que la misma ha quedado clasificada en tercer lugar.

De este modo, antes de analizar las alegaciones de la recurrente, respecto a las entidades que han quedado clasificadas en una posición mejor que ésta, (y por orden descendiente, tal y como se alegan en el recurso, con carácter previo), estimamos preciso examinar detenidamente la legitimación ad causam de la entidad ahora recurrente, dado que la posibilidad de estimación del recurso respecto de la adjudicación, estará condicionada por la estimación previa del recurso respecto de las entidades licitadoras que han quedado en una posición anterior a ella en la clasificación de las ofertas.

Para ello, es oportuno traer a colación lo establecido en el artículo 48 de la LCSP, que 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 (...)»*.

En numerosas resoluciones de este Tribunal (entre otras, en la 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 y 25/2020, de 30 de enero) se ha analizado el concepto de interés legítimo y, por ende, la legitimación activa para la



interposición del recurso especial o la reclamación en materia de contratación. 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 la 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 finalmente a la adjudicación a su favor del presente contrato. En consecuencia, si la recurrente no puede resultar en modo alguno adjudicataria, con la estimación de la pretensión de revisión de los puntos otorgados tras la apertura del sobre 3, respecto de la adjudicataria, si previamente no resulta o bien revisada o bien excluida la segunda clasificada. Es decir, la recurrente no obtendría beneficio inmediato, más allá de la satisfacción moral de que se admitan sus pretensiones. En ese caso, no procedería la estimación del recurso por falta de legitimación de aquélla, si no fuera anulada la puntuación de la tercera y la segunda, pues de otro modo no resultaría adjudicataria.

En el presente supuesto, como se ha expuesto, de acuerdo con el orden de clasificación de las ofertas, la recurrente ha quedado situada en tercer lugar, de tal modo que la eventual estimación del recurso, en dónde se denuncia la indebida valoración de la oferta de la entidad clasificada en primer lugar, en ningún caso podría dar lugar a que la recurrente se alzase con la adjudicación del contrato, si no resultaren estimadas sus pretensiones en el orden inverso a cómo quedaron clasificadas. Es decir, solo resultará posible estimar el recurso contra la adjudicataria siempre que se estime el recurso contra la segunda.

Por ello, y por economía procesal deben analizarse así las posibilidades de que la entidad recurrente pudiese ser adjudicataria ante una eventual estimación del recurso, analizando los motivos del recurso, pero en el orden inverso a su clasificación respecto de la tercera clasificada, la recurrente, es decir desde la tercera hasta la adjudicataria, pues en el caso en el que no se estimare respecto de alguna de ellas anteriormente clasificada previamente a la adjudicataria, no obtendría en el recurso ya beneficio alguno, más allá de la mera defensa de la legalidad, 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.

1. Argumentos de la entidad recurrente respecto de la segunda clasificada.

La entidad recurrente no impugna la puntuación obtenida por la segunda entidad clasificada, sino que únicamente indica que a su parecer se encuentra incurso en causa de prohibición de contratar. Así alega que:

“Cabe señalar además que, en relación con el segundo candidato en la clasificación para la adjudicación de este contrato, SINAL no ostenta la necesaria aptitud para contratar con el sector público, por no constar acreditado el cumplimiento de su obligación de contar con un plan de igualdad ajustado a la legislación vigente, y ello al tiempo de finalización del plazo de presentación de ofertas, esto es, el pasado 8 de mayo de 2025.

(...) Dicho lo anterior, esta parte alega que no consta en el REGCON, adscrito a la Dirección General del Trabajo como autoridad laboral competente, registrado y en vigor ningún plan de igualdad por parte de SINAL al tiempo de finalización del plazo de presentación de ofertas, tal y como se exige tanto en los pliegos de esta licitación como en la LCSP. Asimismo, hay que manifestar que, del acceso a este expediente, tampoco se hace constar que SINAL haya solicitado la necesaria inscripción del plan de igualdad en los términos expuestos arriba.

(...) A la vista de lo expuesto cabe concluir que, para el caso en el que este Tribunal reconozca la procedencia del rechazo de la oferta de FERRONOL por indebida justificación de su baja temeraria, SINAL, como segundo candidato, tampoco podrá resultar adjudicatario del contrato de “Servicio de limpieza de las dependencias de la Secretaría General del Agua de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural en la ciudad de Málaga, Avenida La Farola nº 12”, por estar dicha empresa incurso en prohibición de contratar por no contar con un plan de igualdad firmado, en vigor, adaptado a la normativa vigente e inscrito en el Registro de Convenios y Acuerdos Colectivos de



Trabajo; y todo ello en aplicación de lo previsto en los artículos 71.1.d) párr. 1º y 75.1 de la LCSP y el artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo.”

2. Argumentos del órgano de contratación respecto del motivo de recurso respecto de la segunda clasificada.

Alega que “dicha exclusión no procede, pues tanto los documentos exigidos y aportados por la entidad en los sobres electrónicos n.º 1 y 3 son correctos y conforme al PCAP que rige el contrato y a la normativa aplicable. Sólo en el caso de resultar la empresa con mejor oferta, le será requerida la documentación justificativa de los requisitos previos que, en caso de no cumplirlos, procedería proponer su exclusión por la Mesa de Contratación, debiendo ser acordado por el Órgano de Contratación”.

3. Argumentos de la entidad adjudicataria respecto del motivo de recurso respecto de la segunda clasificada.

En su escrito de alegaciones se centra en los motivos del recurso contra la valoración realizada de su oferta, pero no aduce nada en cuanto a la legitimación con respecto a la adjudicación con relación a la clasificada en segundo lugar.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

1. Sobre la pretendida exclusión de la entidad segunda clasificada.

La estimación de este motivo del recurso especial determinará la legitimación ad causam en el presente recurso especial. El recurso especial no versa respecto de la segunda clasificada sobre la valoración realizada de la oferta, sino que estima que existe una causa de exclusión que le apartaría del procedimiento.

Para que pudiera apreciarse la causa de exclusión advertida, pero no probada, la misma debería ser adjudicataria, de tal modo que dicha exclusión, si fuera ese el momento en el que debería poder exigirse que la misma, no se puede comprobar que se encuentra incurso en prohibición de contratar.

Los documentos exigidos y aportados por la entidad clasificada en segundo lugar en los sobres electrónicos n.º 1 y 3 son correctos y conforme al PCAP que rige el contrato y a la normativa aplicable. Sólo en el caso de resultar la empresa con mejor oferta, si no pudiese formalizarse el contrato le sería requerida la documentación justificativa de los requisitos previos que, en caso de no cumplirlos, procedería su exclusión.

La exigencia de tener un plan de igualdad inscrito en el REGCON sólo es exigible a las empresas de 50 o más trabajadores. No siendo la entidad propuesta adjudicataria, no puede conocerse el número de trabajadores con los que cuenta la segunda entidad licitadora, [REDACTED].

Al no resultar la mejor oferta no procede comprobar si cumple o no con los requisitos exigidos para poder resultar adjudicataria, entre los que se encuentra, la inscripción del plan de igualdad o, en su defecto, la solicitud de inscripción con anterioridad a 3 meses o más respecto a la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas.

Solo en el caso en el que resulte adjudicataria, podrá ser requerido, y entonces en ese caso acreditarse dicha circunstancia. No consta que se encuentre incurso en prohibición de contratar por lo que, en el supuesto de que la oferta presentada por la entidad adjudicataria de esta licitación, [REDACTED], tuviera que ser rechazada, sería [REDACTED] y no [REDACTED], la segunda empresa que mejor oferta ha presentado, procediendo en ese caso requerir a SINAL que acredite los requisitos previos a su adjudicación, y solo en ese momento correspondería acreditar que no está incurso en ninguna causa de prohibición de contratar conforme a los pliegos que rigen la presente licitación.



2. Ineceseridad de entrar sobre los motivos de impugnación respecto de la primera clasificada tras la desestimación de los motivos del recurso respecto de la tercera clasificada.

En este sentido, como apuntábamos anteriormente debe analizarse si por el hecho de haber participado en el procedimiento de licitación, ello conlleva en sí mismo que la licitadora que no ha resultado adjudicataria de un contrato ostente un interés legítimo para impugnar el acto de adjudicación. La doctrina mayoritaria, compartida por este Tribunal, no solo del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, sino de otros Tribunales especializados en materia de contratación de ámbito autonómico, es claramente negativa, pues han sido numerosos los supuestos en los que se ha resuelto la inadmisión de aquellos recursos interpuestos por licitadoras no adjudicatarias (o incluso excluidas), sobre la base de carecer su pretensión de legitimación, dado que ningún beneficio le reportaría una posible estimación.

En el presente recurso desestimada la pretensión de exclusión respecto del segundo clasificado, la recurrente, al no haber recurrido tampoco la puntuación obtenida, debe concluirse que no es posible que la misma resultare adjudicataria.

Por ello, y volviendo a la legitimación respecto de aquellas licitadoras no excluidas, pero cuyas ofertas no han sido las mejores valoradas ni, por tanto, las seleccionadas como adjudicatarias, la doctrina mayoritaria, (entre ella la de este mismo Tribunal), viene negando legitimación a aquél cuya oferta no quedaría posicionada en mejor lugar -resultando por tanto adjudicataria- aun cuando se estimasen sus pretensiones,¹ sin ni siquiera adentrarse en la naturaleza de los motivos de impugnación del acto de adjudicación, por entender que en tales casos no concurre el interés legítimo que se materializaría en una adjudicación, cuando ésta es imposible en su favor. En definitiva, la negación de legitimación en tales supuestos se justifica en el hecho de que, aunque se estimasen las pretensiones de la recurrente, su oferta nunca resultaría adjudicataria del contrato, por lo que no puede apreciarse que en el mismo concurra el interés legítimo que se exige para reconocer legitimación activa conforme a la interpretación que se ha venido haciendo de este concepto. Esta conclusión supone además que sea la solución más plausible desde la perspectiva de la economía procesal, respecto de aquellos vicios que se invocasen con la finalidad de alterar la valoración de las ofertas o de excluir a otras licitadoras y conseguir que, como consecuencia, la recurrente viera su oferta mejor posicionada si en ningún caso tal mejora pudiera llegar a determinar la adjudicación en su favor, dado que el interés genérico en la legalidad o la mera satisfacción moral de ver estimadas sus pretensiones no constituye un interés legítimo en materia de contratación.

Por todo lo expuesto, desestimada la pretensión respecto del segundo clasificado, siendo la recurrente la tercera, no existe legitimación del mismo pues su oferta no puede ser ya, ni aun estimándose el resto de sus pretensiones, la económicamente más ventajosa y, por tanto, resultar adjudicataria.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED]

contra la adjudicación del contrato denominado “Servicio de limpieza de las dependencias de la Secretaría General del Agua de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural en la ciudad de Málaga, Avenida la Farola n.º 12” (Expte.: CONTR 2024/1046376), promovido por la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, respecto de la puntuación otorgada a la segunda, e inadmitirlo respecto de la entidad adjudicataria.

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.

¹ Resoluciones del Tribunal Central de Recursos Contractuales n.º 442/2015, de 14 de mayo; n.º 746/2014, de 3 de octubre; 319/2011; 162/2013, de 24 de abril, o 171/2013.



TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes 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.

