

Recurso 55/2026
Resolución 68/2026
Sección primera

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

Sevilla, 13 de febrero de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra la resolución de adjudicación de 15 de enero de 2026 del contrato de servicios denominado «Prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio dentro del ámbito del municipio de Moguer, en los núcleos urbanos de Moguer y Mazagón.» (Expediente 5_2.4.2.1/2025 SAD) promovido por el Ayuntamiento de Moguer (Huelva) este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 1 de octubre de 2026 se publicó en el perfil de contratante en la plataforma de contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto simplificado y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. El valor estimado del contrato asciende al importe de 35.069.669,82 euros.

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

SEGUNDO. El 2 de febrero de 2026, la entidad recurrente presentó ante el registro del Tribunal recurso especial en materia de contratación contra la resolución de adjudicación de 15 de enero de 2026.

La Secretaría del Tribunal remitió el referido escrito de recurso al órgano de contratación a fin de requerirle el expediente administrativo, el informe al recurso especial y el resto de documentación necesaria para la resolución de este el mismo día. Dicha documentación tuvo entrada en este Tribunal con posterioridad, extemporáneamente en un día conforme al artículo 56 de la LCSP, el día 5 de febrero.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados por plazo de cinco días hábiles con traslado del escrito de recurso, consta que las ha presentado la entidad adjudicataria.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 10.3 del 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.

La recurrente esgrime su interés legítimo indicando que resultó ser la licitadora clasificada en primer lugar en la valoración de criterios automáticos con una puntuación de 100,00 puntos y que la aplicación del criterio del desempate le priva directamente de la adjudicación del contrato, generándole un perjuicio real y manifiesto en sus derechos e intereses legítimos no estando conforme con la aplicación de dichos criterios establecido en los pliegos.

A la vista de lo anterior, ha de reconocérsele legitimación de conformidad con el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

Formalmente, el objeto del recurso es el acuerdo de adjudicación del contrato relativo a la contratación citada, 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, el acuerdo de adjudicación figura publicado en el perfil del contratante, el 15 de enero de 2026 y notificado de forma fehaciente a la recurrente en el mismo día, por lo que el recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del recurso.

1. Alegaciones de la asociación recurrente.

El recurso se centra en una alegada vulneración de los principios de igualdad, libre concurrencia y competencia efectiva por el uso de un criterio de desempate que, según se expone, favorece estructuralmente a Centros Especiales de Empleo sin que el contrato se hubiera tramitado como reservado. Se citan los artículos 1 y 132 de la LCSP como marco de los principios rectores. El recurso describe que el sistema de adjudicación estaría configurado de modo que todos los licitadores alcanzan la misma puntuación máxima en los criterios automáticos, de manera que el resultado del procedimiento se decide por la aplicación de los criterios de desempate, y dentro de estos se introduce un elemento que favorece directamente a los Centros Especiales de Empleo, convirtiendo el desempate en el elemento decisorio.

Para reforzar esta idea, el documento contextualiza con referencia a licitaciones anteriores (menciona una "Licitación de 29 de agosto del año 2024" y otra "Licitación de 3 de noviembre de 2025"), indicando que en la anterior no concurrió la UTE ■ y que en la segunda sí lo hizo, asociando esta concurrencia a la existencia de criterios de desempate que le beneficiarían. También se afirma que, en el resultado, el adjudicatario obtiene un 52,55% frente al 9,55% del segundo, presentándolo como reflejo de una diferencia amplia derivada del criterio de desempate. Se incluyen además menciones a que determinados operadores no se habrían presentado por la



desventaja competitiva atribuida a esa configuración.

En este mismo motivo, el recurso invoca doctrina administrativa, entre ellas distintas resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (622/2018, 321/2019 y 1110/2020), para sostener que los criterios de desempate no pueden sustituir a los criterios de adjudicación ni predeterminar el resultado. Vincula lo anterior con la Disposición Adicional Cuarta de la LCSP sobre contratos reservados a Centros Especiales de Empleo y empresas de inserción, sosteniendo que el contrato no habría sido reservado formalmente, pero el desempate estaría diseñado para que, en la práctica, un centro especial de empleo (CEE, en adelante) resultara adjudicatario, calificándolo en el propio texto como “reserva encubierta”. El recurso insiste en que se habría generado una “apariencia formal de concurrencia” sin competencia real, al depender el resultado final de una condición del licitador.

A continuación, el recurso desarrolla extensamente el marco de la LCSP sobre contratos reservados, señalando que la normativa refuerza su finalidad social, aludiendo a la Disposición Adicional Cuarta y a porcentajes mínimos de reserva y a la posibilidad de reservar contratos completos o lotes, así como a la Disposición Adicional Cuadragésima Octava para determinados servicios sociales, culturales y de salud (con requisitos y duración máxima). Todo ello se incorpora en el recurso como contexto normativo para argumentar que, de pretenderse esa orientación, debería haberse utilizado el cauce de contrato reservado de forma expresa.

El recurso también aborda el examen del artículo 147.1 de la LCSP, reproduciendo sus letras a) a e) sobre criterios sociales de desempate (porcentaje de personas con discapacidad, empresas de inserción, entidades sin ánimo de lucro en prestaciones sociales o asistenciales, comercio justo e igualdad entre mujeres y hombres). A partir de ese precepto, sostiene que el órgano de contratación no habría fijado criterios específicos propios en los pliegos y que, sin motivación, habría terminado aplicando exclusivamente el criterio relativo a discapacidad, descartando otros. Dentro de este planteamiento se destaca especialmente el criterio del artículo 147.1.c para contratos de carácter social o asistencial y para entidades sin ánimo de lucro, indicando que sería coherente con un contrato de ayuda a domicilio y que, según el texto, no se habría incorporado. El motivo incluye igualmente un apartado sobre efectos en la competencia, afirmando que el diseño del desempate introduce una ventaja estructural derivada de la organización del licitador y que ello podría disuadir a operadores ordinarios de concurrir a futuras licitaciones, con impacto en el número de licitadores.

El siguiente motivo se formula como vulneración grave de los principios esenciales de la LCSP (arts. 1 y 132), describiendo la presente como una licitación sin competencia real, con resultado predeterminado y con desviación de poder. Se argumenta que existe una falta de competencia efectiva porque la diferencia final de puntuación entre el adjudicatario y el segundo clasificado es “extraordinariamente elevada”, porque habría operadores que no concurren al percibir falta de posibilidades reales de adjudicación, y porque el sistema conduciría a un único resultado. Se citan pronunciamientos del TJUE (Sentencia de 3 de octubre de 2019, C-285/18, sobre no estructurar procedimientos que restrinjan artificialmente la competencia) y la Sentencia del TJUE de 24 de enero de 2008 (asunto Lianakis), mencionada como advertencia frente a actuaciones que impidan que el resultado derive de una comparación objetiva de ofertas. El recurso incorpora además un contexto de impugnaciones previas realizadas por la misma parte contra pliegos y procedimientos del mismo órgano de contratación, indicando que en ocasiones se obtuvieron estimaciones totales o parciales o se provocaron modificaciones, aportando esas resoluciones como documentos 3, 4 y 5. En esa línea, se describe una supuesta configuración defensiva del procedimiento con la idea de que, en vez de tramitar un contrato reservado o diseñar criterios de adjudicación diferenciadores, se habría mantenido un procedimiento abierto desplazando el elemento decisorio al desempate. Se menciona la inseguridad jurídica y la quiebra de la confianza legítima, citando el artículo 9.3 de la Constitución Española y una referencia a la Sentencia del Tribunal de 27 de enero de 2009.



Asimismo, se alude al artículo 70.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) sobre desviación de poder y se sostiene que la consecuencia sería la nulidad de pleno derecho de la adjudicación por vulneración de normas esenciales, citando el artículo 39.2 LCSP.

El último motivo se refiere a una vulneración del principio de transparencia (arts. 1 y 132 LCSP) en la acreditación del porcentaje de discapacidad usado para resolver el desempate a favor de la UTE adjudicataria. Se expone que, al decidirse el procedimiento por el porcentaje de personas trabajadoras con discapacidad y exclusión social, existiría una incoherencia entre el porcentaje inicialmente indicado por la UTE en el trámite de desempate y el porcentaje finalmente acreditado tras requerimientos y subsanaciones. El escrito indica que, tras la subsanación, se acredita un porcentaje del 65,0421% (distinto del inicial) y sostiene que esa diferencia es relevante porque la circunstancia debería concurrir y acreditarse a la fecha límite de presentación de ofertas, que se indica como 3 de noviembre. También se alega falta de acreditación directa e individualizada mediante certificados oficiales de discapacidad de cada persona trabajadora y falta de justificación clara de que esas personas estuvieran dadas de alta en la fecha exigida, criticando la aportación de documentación agregada que, según el recurso, impediría comprobar la correspondencia con documentos laborales. Por último, se alega un vicio por subsanación fuera de plazo, mencionando un período entre el 23 de diciembre y el 8 de enero que, según el recurso, no equivaldría a los tres días hábiles otorgados, y se conecta ello con una supuesta alteración de plazos y afectación a la transparencia e igualdad de trato.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Solicita la desestimación sobre la base de las siguientes alegaciones:

- Aduce sobre el motivo alegado de parte consistente en la vulneración de la igualdad, libre concurrencia y competencia efectiva por el criterio de desempate, que, tras experiencias previas de impugnaciones, se optó por criterios de adjudicación totalmente automáticos, eliminando criterios sujetos a juicio de valor, buscando “objetividad y seguridad jurídica”. En relación con el desempate, afirma que la cláusula 20.B del PCAP reproduce exactamente los criterios del art. 147.2 LCSP, sin modificaciones, y que su inclusión en el pliego se hizo para reforzar la transparencia, señalando además que, aun sin previsión en el pliego, se aplicarían esos criterios por defecto. Añade que no se restringió la competencia y pone como dato que concurren diez licitadores. Explica que el empate fue un hecho “imprevisible” para el órgano de contratación, derivado de que cada licitador ofertó lo que consideró oportuno. En este punto, el informe transcribe extensamente los criterios de adjudicación del PCAP (cláusula 16), hasta 100 puntos, todos automáticos: bolsa adicional de horas gratuitas (hasta 20), ayudas técnicas (hasta 25, desglosadas por tipos), limpiezas profundas gratuitas (hasta 10), contratación de mujeres víctimas de violencia de género (1), actividades comunitarias (hasta 6), mejoras sociales de conciliación (hasta 10), vehículo para desplazamientos rurales/Mazagón (hasta 10), reducción del plazo de inicio del servicio (hasta 5), oficina de atención en Mazagón (10) y teléfono gratuito (3). Indica que, tras aplicar estos criterios, todos empataron en puntos, por lo que se acudió a la cláusula 20.B de desempate: (a) mayor porcentaje de trabajadores con discapacidad o en exclusión social, con desempate interno por fijos con discapacidad o personas en inclusión; (b) menor temporalidad; (c) mayor porcentaje de mujeres; (d) sorteo.
- Explica que la entidad recurrente estaría intentando impugnar el contenido del PCAP. Recalca la idea del pliego como “ley del contrato” y menciona el art. 139 de la LCSP y la cláusula 13 del PCAP (“la presentación de proposiciones presume la aceptación incondicionada”).
- Respecto a la insinuación de que sería un contrato reservado (Disposición adicional cuarta LCSP), el



informe afirma que no era la voluntad municipal y que el hecho de que la adjudicataria tenga un porcentaje superior al 30% no equivaldría a configurar un contrato reservado; añade que, incluso con un porcentaje superior al de la recurrente y menor del 30%, habría resultado igualmente adjudicataria según su argumentación.

- Sobre la vulneración del principio de transparencia (arts. 1 y 132 LCSP), explica que en la acreditación del porcentaje de discapacidad usado para el desempate requirió a todos los licitadores una declaración responsable, referida a la fecha de finalización del plazo de ofertas (3 de noviembre de 2025), sobre el número total de trabajadores en alta, trabajadores con discapacidad y en riesgo de exclusión social, resultando la UTE adjudicataria la del mayor porcentaje. Posteriormente, al licitador clasificado en primer lugar se le requirió documentación para acreditar el porcentaje, incluyendo RNT (Relación Nominal de Trabajadores) de noviembre de 2025 (y, en su caso, por cada CCC) y IDC (Informe de Datos para la Cotización del Trabajador) expedido por TGSS, con tratamiento de datos protegidos (obviando NAF y DNI). Tras revisar la documentación, el Ayuntamiento detectó que la RNT aportada por ambos integrantes de la UTE no correspondía al mes de noviembre de 2025, y que la garantía definitiva aportada (seguro de caución) mencionaba un expediente incorrecto; por ello, el 23 de diciembre 2025 se requirió subsanación con plazo de 10 días hábiles.
- En cuanto a la subsanación, se razona que el plazo de 3 días del art. 141.2 LCSP se refiere a documentación administrativa del sobre A (requisitos previos de participación), no a esta fase, y se invoca la aplicación supletoria de la LPAC (arts. 68.1 y 69) a través del art. 25.2 LCSP, para justificar el plazo de 10 días. Con fecha de 8 de enero de 2026, dentro del plazo, los integrantes de la UTE presentaron lo requerido. Los servicios municipales comprobaron la documentación oficial TGSS (IDC y RNT) para calcular el porcentaje a fecha de 3 de noviembre de 2025. Sobre la diferencia de porcentajes, el informe explica que en la declaración responsable se consignó 52,5537%, mientras que el porcentaje acreditado con TGSS resultó 65,0421%; la mesa consideró válido el porcentaje acreditado documental y afirma que no apreció mala fe ni falseamiento, siendo relevante que el porcentaje acreditado no alteraba la posición como primer clasificado.

Finalmente, señala que la actuación municipal se ajustó a la legalidad; resume como elementos centrales que los criterios de adjudicación eran automáticos, que el desempate reproduce el art. 147.2 LCSP, y que, tras desempatar, la entidad recurrente en cualquier caso tendría un porcentaje de 9,5541% de trabajadores con discapacidad y/o en exclusión social, frente al 65,0421% de la UTE adjudicataria.

También se indica que el Ayuntamiento considera que el recurso podría incurrir en temeridad o mala fe, citando el art. 58.2 LCSP

3. Alegaciones de la entidad adjudicataria.

Aborda, distintas cuestiones:

1. En primer lugar, la inadmisión del recurso por extemporaneidad, afirmando que, aunque formalmente se impugna la adjudicación, en realidad se estaría cuestionando el criterio de desempate previsto en los pliegos, lo que debería haberse recurrido en el momento oportuno.
2. A continuación, sobre la legalidad del criterio de desempate aplicado, señala que el art. 147.1 LCSP faculta a los órganos de contratación para establecer en los pliegos criterios de desempate vinculados a aspectos sociales, incluyendo expresamente el porcentaje de trabajadores con discapacidad en



plantilla. Se vincula esta previsión con la finalidad de promover la inclusión social y laboral, y se menciona su consonancia con las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE. Como apoyo, el escrito de alegaciones cita la STJUE de 17 de diciembre de 2002, asunto C-513/99, “Concordia Bus Finland”, indicando que avala la utilización de cláusulas sociales si son transparentes, objetivas y proporcionadas. Explica que el criterio estaba en los pliegos, que era conocido por todos, y que su aplicación no equivaldría a una reserva encubierta porque no excluiría a operadores económicos, y solo operaría en caso de empate técnico, como mecanismo subsidiario.

3. Responde a las alegaciones de la entidad recurrente sobre supuesta vulneración de igualdad de trato, libre competencia y competencia efectiva. Sostiene que las reglas eran conocidas, aplicables por igual y que los criterios de valoración fueron objetivos, automáticos y transparentes. Reitera que el criterio de desempate se activó solo tras un empate técnico y que su existencia y publicación eran previas a la licitación y no fueron impugnadas, insistiendo en la aceptación por los licitadores, incluida la recurrente.
4. Además, aborda lo alegado sobre la falta de transparencia del procedimiento y la acreditación del porcentaje de discapacidad de la UTE. Afirma que ha cumplido con las exigencias documentales del órgano de contratación y que el porcentaje fue acreditado conforme al requerimiento, con facultades de verificación y control ejercidas por el órgano de contratación. Se menciona la subsanación de documentación como práctica prevista en la LCSP para evitar exclusiones por defectos formales no esenciales, señalando que dicha subsanación sería válida siempre que no modifique el contenido sustantivo de la oferta ni altere el resultado, y que en este caso la documentación subsanada no introduciría elementos nuevos inexistentes a la fecha límite de presentación de ofertas ni habría otorgado ventaja frente a otros licitadores. También afirma que el expediente contiene actuaciones documentadas y accesibles en los términos legalmente previstos, negando la existencia de ocultación u opacidad.
5. En cuanto a la alegación de desviación de poder, se expone que, conforme a doctrina consolidada, se requieren dos elementos. Por un lado, el ejercicio de la potestad con finalidad distinta a la prevista por el ordenamiento, y, por otro lado, la acreditación firme y suficiente de esa finalidad, afirmando que el órgano de contratación actuó dentro de su competencia aplicando los pliegos y la LCSP, que el criterio de desempate estaba publicado desde el inicio y solo se aplicó de forma subsidiaria ante el empate técnico, y que no existiría un soporte documental que evidencie intencionalidad desviada.

Finalmente, resume su postura, sobre la falta de fundamento del recurso, la aplicación estricta de los pliegos y LCSP, la validez del criterio del art. 147.1 LCSP y la forma de acreditación documental del porcentaje de discapacidad, insistiendo en que el recurso pretende reabrir un debate sobre el criterio de desempate fuera de plazo.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal: sobre el fondo del asunto.

Este Tribunal ha sostenido de forma estable que el poder adjudicador dispone de amplio margen para configurar criterios objetivos y, en particular, para optar por criterios automáticos y ponderados por fórmulas, siempre que el diseño respete la transparencia, no genere ventaja indebida y permita una evaluación verificable. En resoluciones recientes, este Tribunal ha confirmado la discrecionalidad técnica para fijar el objeto, criterios y ponderaciones, anulando solo cuando se evidencia ventaja competitiva no justificada o defecto de motivación (v. gr., la Resolución 738/2025, sobre la discrecionalidad para estructurar objeto y criterios; sobre la atención a contradicciones entre el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el pliego de prescripciones técnicas particulares (PPT) y sobre la determinación de riesgos de sesgo; y la Resolución 739/2025, a cerca de la exigencia de motivación en la valoración para evitar arbitrariedad).



Sin perjuicio de que se alega por el órgano de contratación y por la entidad adjudicataria la extemporaneidad del recurso, dado que se expresa que los criterios de desempate ya estaban fijados en el PCAP, no obstante, dado que se pone en duda su aplicación, debe entrarse a examinar el fondo del recurso.

Respecto de la primera cuestión, el PCAP prevé criterios automáticos con topes y sin precio; y el resultado en este procedimiento fue de empate entre los diez licitadores. No obstante, estando vigente el plazo de recurrir los pliegos, y sus criterios de adjudicación la entidad recurrente no lo consideró necesario.

Debe partirse de la consideración jurídica de que la LCSP no prohíbe los criterios automáticos con máximos; sí exige que sean objetivos, transparentes y vinculados al objeto (arts. 145 y 132 LCSP). La opción técnica de objetivar la evaluación, suprimir juicio de valor y no puntuar el precio (en contratos sociales) entra en la discrecionalidad del órgano si está motivada y no restringe el acceso (pero se constata que fueron diez ofertas las presentadas). De hecho, desde el principio, está motivada la utilización de criterios distintos del precio, basta para ello recordar la procedencia de la financiación de que se articula a través del Convenio suscrito con la Junta de Andalucía. La financiación está sujeta a una resolución de 8 de julio de 2025 de la Agencia de Servicios Sociales y de la Dependencia de la Junta de Andalucía que actualiza el coste hora del servicio, estableciendo en el Acuerdo segundo que procedía a:

“Fijar el coste/hora máximo del servicio de ayuda a domicilio, prestado en el ámbito del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en 16,63 euros. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Orden de 27 de julio de 2023, el precio/hora de las adjudicaciones referidas a dicho servicio no podrá ser, en ningún caso, inferior al establecido en la presente resolución”¹

Así se expresaba en la memoria justificativa publicada el mismo día 1 de octubre de 2025, fecha en la que se publicaba el anuncio de licitación y los pliegos. Es decir, el criterio precio queda relegado por la forma de financiación de este contrato. En cualquier caso, a los efectos de la resolución del presente recurso, no ha quedado demostrado la intención de eliminar la competencia por la eliminación del criterio precio, sino al revés, precisamente es la financiación la que motiva su eliminación debiendo optar por otros criterios, teniendo en cuenta que los topes obedecen a los límites a veces necesarios para que una oferta pueda considerarse posible.

Por ello, debe decirse que el empate no está proscrito; la consecuencia es que activa el régimen de desempate, ya sea porque lo expresa el pliego, o en su defecto la ley. En ausencia de prueba de un diseño dirigido como se sugiere por la entidad recurrente, para forzar el desempate, no cabe deducir por sí solo quiebra de los arts. 1 y 132 LCSP. El hecho de que los criterios configurados en un PCAP sean totalmente automáticos y con topes máximos no es, por sí, ilícito, pues lo decisivo es si, en la práctica, el diseño vacía la competencia o predetermina un desempate de forma arbitraria (lo que exigiría prueba y motivación insuficiente). Solo si puede mostrarse que la configuración hacía previsible e inevitable el empate y desplazaba la decisión a un elemento no anunciado como decisivo, la objeción de competencia aparente gana fuerza. Si, por el contrario, el Ayuntamiento puede acreditar que el diseño buscaba objetivar la evaluación y que cualquier empate sería contingente (no predeterminado), debe respetarse la opción técnica elegida.

¹ El artículo 24 de la Orden de 27 de julio de 2023, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece el sistema de financiación aplicable cuando este servicio se presta como recurso para la atención a la dependencia. Conforme a dicho sistema, el servicio se financia con las aportaciones de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como con las aportaciones de las personas usuarias del servicio, sin perjuicio del complemento económico que las Entidades Locales puedan realizar para la financiación del servicio. La Comunidad Autónoma realiza transferencias de financiación a las Corporaciones Locales de Andalucía, que son quienes prestan el servicio en su ámbito territorial, de manera directa o indirecta.



La clave no es si deben concurrir o no “criterios automáticos”, sino la motivación del diseño y la ausencia de sesgos. Dependerá de si el expediente contiene informes que razonaron ese diseño (evitar subjetividad, mejorar control y trazabilidad), de tal modo que en esos casos el Tribunal ha aceptado la opción; solo cuando detecta ventaja a uno de los licitadores o parametrizaciones que impiden diferenciar la calidad sin justificación, se puede estimar (v. gr., R. 738/2025).

En segundo lugar, debe abordarse acerca de si estaba previsto el desempate en el PCAP, y sobre si se aplicaron las reglas del desempate conforme al art. 147.2 LCSP y la cláusula 20.B del citado pliego. Debe señalarse que el art. 147 de la LCSP diseña una doble vía, por un lado, que el pliego establezca criterios de desempate (147.1 LCSP), vinculados al objeto, o bien aplicar subsidiariamente los del artículo 147.2 de la LCSP.

Es decir, si no hay previsión o no se resuelve, existe un régimen supletorio legal (147.2 LCSP), con un orden tasado de criterios sociales. El uso del régimen supletorio no exige que el pliego lo “reproduzca”, es decir, opera por mandato legal (ope legis). La práctica y la doctrina describen el itinerario en dos pasos y subrayan que, a falta de previsión en PCAP, el órgano debe aplicar el artículo 147.2 de la LCSP en el orden legal. Primero el criterio de discapacidad y/o exclusión; luego la temporalidad; luego la igualdad de género; y, por último, el sorteo, con acreditación referida al momento de finalización del plazo de presentación de ofertas y con verificabilidad suficiente.

La aplicación al supuesto del recurso supone que, si el PCAP no reguló el desempate, el Ayuntamiento actuó conforme a Derecho al aplicar el art. 147.2 en su propia cláusula 20 B del PCAP. La discusión jurídica no es si podía aplicar el art. 147.2 de la LCSP, (dado que la opción legal le faculta), sino el modo en el que lo aplicó, es decir, orden, cómputo temporal, acreditación y motivación. Así, la cláusula 20. B del PCAP establecía:

“B) Criterios de desempate.

El empate entre varias ofertas tras la aplicación de los criterios de adjudicación del contrato se resolverá mediante la aplicación por orden de los siguientes criterios sociales, referidos al momento de finalizar el plazo de presentación de ofertas:

a) Mayor porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social en la plantilla de cada una de las empresas, primando en caso de igualdad, el mayor número de trabajadores fijos con discapacidad en plantilla, o el mayor número de personas trabajadoras en inclusión en la plantilla.

b) Menor porcentaje de contratos temporales en la plantilla de cada una de las empresas.

c) Mayor porcentaje de mujeres empleadas en la plantilla de cada una de las empresas.

d) El sorteo, en caso de que la aplicación de los anteriores criterios no hubiera dado lugar a desempate”.

No preveía un desempate específico en el PCAP, y se remite implícitamente a la Ley, lo cual es correcto siempre que luego se aplique el 147.2 con rigor y sin arbitrariedad.

En tercer lugar, debe abordarse a la cuestión relativa a si hubo reserva encubierta a favor del centro especial de empleo. Con relación a lo argumentado, sobre si hubo “reserva encubierta”, debemos determinar si la DA 4.^a de la LCSP, relativa a los contratos reservados, establece unas reglas distintas a las del desempate social del art. 147.2. de la LCSP. Así, no debe confundir como “reserva” la aplicación del régimen supletorio, es decir, un criterio legal de prioridad social para desempatar, que es aplicable a cualquier operador que cumpla, ya tenga la condición de centro especial de empleo o no.



La ilegalidad solo se constata si se demuestra el diseño desviado del PCAP para conducir al art. 147.2 de la LCSP como decisor, o si la aplicación del art. 147.2 de la LCSP quiebra la igualdad y transparencia. No se han mostrado indicios de diseño dirigido u omisión de motivación sobre por qué ese criterio deviene decisorio, cuando existe una razón en el diseño que aparta el criterio precio justificadamente. Tampoco se han impugnado los demás criterios. Al respecto, téngase en cuenta la Sentencia del Tribunal Supremo 4471/2025, de 16 de octubre de 2025, Sala de lo Contencioso, sección 3 (ECLI:ES:TS:2025:4471), que ha avalado en términos generales la legitimidad de medidas de acción positiva sobre la base de la reserva de la Disposición Adicional 4.^a, lo cual, *a fortiori*, refuerza la licitud de un desempate social aplicado conforme a la Ley.

De este modo, no es suficiente que el artículo 147.2 de la LCSP beneficie “de facto” a una UTE que sea centro especial de empleo de iniciativa social para hablar de reserva encubierta. Debe probarse que el órgano predeterminó el empate para llegar a ese resultado o que hubo arbitrariedad o falta de motivación en la elección de los criterios y de la aplicación de los criterios de desempate. El art. 147.2 de la LCSP es mandato legal de prioridad social para desempatar (no es reserva); cualquier licitador puede maximizar su porcentaje de colectivos protegidos. La reserva es otra figura (DA 4.^a) que exige anuncio expreso; su licitud ha sido avalada por el TS, pero aquí no se aplicó. Por ello debe desestimarse esta alegación del recurso especial.

En cuanto a la acreditación del porcentaje de discapacidad: fecha, método, subsanación, trazabilidad, los hechos fueron que el Ayuntamiento requirió la relación nominal de trabajadores (RNT) a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) el 3 de noviembre 2025, y además el informe individual de cada trabajador (IDC), documento esencial donde aparece si cotiza con discapacidad, lo cual es clave, y necesario para identificar quién entra en el porcentaje del art. 147.2 LCSP, con fecha de referencia de 3 de noviembre de 2025, es decir, la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas. Al respecto, y conforme a lo argumentado por el recurrente, debemos abordar esta cuestión. En este sentido, habiéndose detectado defectos, se otorgó 10 días para subsanar, invocando la LPAC como supletoria (arts. 68–69). La UTE adjudicataria acreditó el 65,0421%; aunque inicialmente declaró el 52,5537%. La mesa aceptó el porcentaje acreditado (mayor) y mantuvo su primera posición. En cualquier caso, la entidad recurrente solo acreditó 9,5541% muy lejos de la UTE adjudicataria. La documentación probatoria exigida fue oficial, pertinente y referida a la fecha de finalización del plazo para presentar ofertas, el 3 de noviembre de 2025. La discrepancia entre “declarado” y “acreditado” no perjudicaba a terceros, cuando se sustenta en documentos públicos (TGSS) y no alteraba la posición relativa alcanzada por orden de desempate; lo decisivo es el dato acreditado a la fecha legal. En este sentido, e igualmente, con relación a lo argumentado, la subsanación de defectos formales del requerimiento de adjudicación no se rige por el art. 141.2 de la LCSP, es decir, por el plazo de 3 días, pues cabe sostener dada la especialidad que cabe plazo de 10 días ex LPAC, cuando se trata de aclarar o verificar un extremo documental que no modifica la oferta ni su contenido esencial. Por todo ello cabe concluir que no consta que el Ayuntamiento haya admitido documentación extemporánea ni que la subsanación “construyera” ex post un dato inexistente a la fecha; al contrario, puesto que se aportaron RNT e IDC alineados con la fecha de referencia.

Por todo lo anteriormente expuesto, debe desestimarse el recurso interpuesto.

SÉPTIMO. Sobre la temeridad o mala fe en la interposición del recurso.

El órgano de contratación solicita la imposición de multa a la recurrente al considerar que concurre temeridad en la interposición del recurso de conformidad con el artículo 58.2 de la LCSP, dado que estima que el recurso es extemporáneo.



Sobre el particular, el artículo 58.2 de la LCSP establece: *«En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma».*

En este sentido señala la Sentencia de 5 de febrero de 2020 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Roj: SAN 71/2020 - ECLI:ES:AN:2020:71): *«Es criterio de esta Sala que “La finalidad de esta potestad sancionadora no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación suspende la tramitación del expediente de contratación hasta su resolución” (sentencias, Sección Cuarta, de 14 de julio de 2013 (recurso 3595/12) y 14 de mayo de 2014 (recurso 278/13). En relación con el origen de esta norma, el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 a la Ley indicaba que parecía oportuno articular “algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial”; en esta línea se apuntaba al establecimiento de un mecanismo de inadmisión en supuestos tasados legalmente o en la atribución de la “facultad de sancionar al recurrente en casos de temeridad y mala fe”, pues “en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas” (sentencia, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015 (recurso 26/2014). Interpretando esta potestad sancionadora se ha considerado ajustado a derecho la sanción cuando se reiteraban argumentos que ya habían sido desestimados, calificando la conducta de abusiva y con la única finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público por llevar aparejada una suspensión automática (sentencia, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014 (recurso 456/12). Se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio (sentencia, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014).»*

Al respecto, la jurisprudencia viene considerando temeraria la interposición de recursos carentes manifiestamente de fundamento o de viabilidad jurídica. Así la Sentencia del Tribunal Supremo número 3159, de 11 mayo 2004, dictada en el recurso 4634/2001, ECLI:ES:TS:2004:3159, declara que puede estimarse la existencia de temeridad procesal pues ésta puede predicarse *«cuando falta un serio contenido en el recurso que se interpone o cuando es clara la falta de fundamento en la cuestión que con él se suscita»*, o cuando de forma reiterada, se dan pronunciamientos sobre la misma cuestión, como por ejemplo se señaló en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 abril 1990, *«La contumacia del Ayuntamiento en interponer y mantener recursos como el que resolvemos en contra del criterio tan repetidamente sentado por este Tribunal, demuestra una temeridad por su parte que le hace acreedor de las costas de la apelación».*

Sin perjuicio de ese motivo alegado por el órgano de contratación, este Tribunal en el recurso especial, desestimado, que comprende un total de treinta páginas, ha observado que entre ellas se citan distintas resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), siendo preciso detenerse en ellas. Se citan entre ellas las siguientes resoluciones:

- La resolución del TACRC 622/2018, (recurso 547/2018): dice el recurrente en la página 20 de su escrito de recurso especial que declara que: *“Cuando el diseño del procedimiento conduce de manera necesaria a un adjudicatario determinado, se vulneran los principios de igualdad y competencia.”* Cotejada esta resolución observamos que resuelve un recurso contra una exclusión por no alcanzar el umbral mínimo de puntos en criterios subjetivos, confirmando la exclusión y desestimando el recurso. La resolución real se apoya en la doctrina de la discrecionalidad técnica, limitando la revisión a error material,



arbitrariedad, discriminación o defectos procedimentales, y concluye que la valoración y su motivación son suficientes. La resolución versa sobre exclusión por no alcanzar umbral mínimo en criterios subjetivos, confirmando la discrecionalidad técnica y desestimando el recurso. No formula esa regla general sobre “diseño que conduce” al adjudicatario. Es decir, nada señala sobre si el diseño conduce a un adjudicatario; trata la exclusión por no alcanzar umbral en criterios subjetivos; es decir trata sobre la discrecionalidad técnica. La cita no es correcta.

- La resolución del TACRC 321/2019, (recurso 225/2019): dice el recurrente, en la página 13 de su escrito de recurso especial que declara que: *“No resulta conforme a Derecho introducir ventajas selectivas a favor de determinados operadores si no se articula expresamente el contrato como reservado”*. Cotejada esta resolución observamos que la resolución inadmite por dirigirse contra un acto de trámite (aceptación de clasificación previa y requerimiento art.150.2 LCSP) y además impone multa (1.000 €) por temeridad. El núcleo de la motivación es la inadmisibilidad de actos no cualificados; no hay doctrina sobre reservas, ventajas selectivas o desempates. Es decir, no es correcta la cita porque nada señala sobre la imposibilidad de ventajas selectivas salvo reserva expresa. Resuelve una inadmisión de un recurso contra un acto de trámite que además supone una multa por temeridad.
- La resolución del TACRC 1110/2020, (recurso 819/2020): dice el recurrente en la página 13 de su escrito de recurso especial que declara que: *“Los criterios de desempate no pueden configurarse de manera que, en la práctica, sustituyan a los criterios de adjudicación ni predeterminen el resultado del procedimiento”*. Cotejada esta resolución observamos que la resolución se inadmite por dirigirse contra un acto de trámite (aceptación de clasificación previa y requerimiento art.150.2 LCSP) y además impone multa (1.000 €) por temeridad. El núcleo de la motivación es la viabilidad de una oferta en presunción de baja anormal, el proceso de justificación (art. 149 LCSP), la motivación y la discrecionalidad técnica. No hay un Fundamento de Derecho que trate criterios de desempate ni formula esa doctrina. Así puede observarse en los fundamentos de Derecho quinto a séptimo (págs. 10–15). Hace referencia a la motivación “in aliunde”, y a la doctrina sobre bajas y discrecionalidad. Es decir, no es correcta la cita porque nada señala sobre que los desempates no pueden sustituir a los criterios ni predeterminar el resultado. Resuelve acerca de bajas anormalmente bajas, sobre la motivación, la discrecionalidad, nada sobre los desempates.

Examinada la discordancia, concurriendo en tres citas de resoluciones que no responden a su verdadero contenido, se debe analizar el impacto jurídico derivado de la conducta del recurrente que incorpora al procedimiento resoluciones que no responden a su contenido real, pero con la apariencia de buscar un reforzamiento de sus argumentos. Especial atención debe tenerse a las consecuencias que pueden proyectarse sobre la validez de las actuaciones y sobre la exigencia de garantías de legalidad e imparcialidad. Se han de rechazar actuaciones introducidas sin rigor que comprometan el control público y la regularidad del procedimiento, así como debe exigirse una motivación propia y suficiente de las partes en un proceso. La aportación de citas incorrectas de resoluciones se proyecta sobre el proceso como una afectación grave a la regularidad y fiabilidad del material determinante de decisión. Introducir citas doctrinales inexistentes constituye una actuación contraria al deber de veracidad, e implica una alteración como mínimo negligente de la realidad procesal, lo que viola el deber esencial de veracidad en las actuaciones ante los órganos judiciales y resolutorios de recursos administrativos. Existiendo un repositorio público y gratuito de las resoluciones de este Tribunal, como de las del TACRC y de otros tribunales autonómicos, aunque la información estuviera generada por herramientas que usan inteligencia artificial, debe describirse la omisión de comprobación como una quiebra del deber básico de supervisión que es exigible a todo aquel que interponga un recurso en esta sede cuando para ello se utilizan herramientas tecnológicas para generar un recurso, no fácil de leer con 30 páginas.



La conducta advertida supone abuso del servicio público que presta este Tribunal, pues presentar un recurso soportado en documentación y argumentos inexistentes de apoyo reforzado, perturba la función cuasi jurisdiccional y dificulta la correcta tramitación del proceso. La buena fe procesal exige un comportamiento honesto, leal y colaborativo con el órgano cuasi jurisdiccional, incompatible con la presentación de pruebas o citas incorrectas

A lo anterior se une que la recurrente se aquietó a los criterios de desempate establecidos en el PCAP, declinando el recurso especial contra los mismos, el cual viene a fundamentar ahora de un modo absolutamente extemporáneo con ocasión del presente recurso especial contra la adjudicación, una vez que ha conocido que el resultado de la licitación no le ha sido favorable, con las consecuencias que la interposición de aquel han provocado en la licitación que ha quedado automáticamente suspendida en espera de la resolución del presente recurso.

El recurso, por las circunstancias expuestas, denota falta de viabilidad jurídica -se ha esperado a la adjudicación con paralización de la licitación para esgrimir motivos que afectan al PCAP- y abuso en su ejercicio ante la presentación de información que no se corresponde con la realidad y ha obligado a este Órgano a invertir recursos y tiempo en comprobar datos inexistentes, incrementando de modo abusivo la carga adicional de asuntos que ya soporta.

Pues bien, este Tribunal considera que deben ser sancionadas las actuaciones de aquellas recurrentes que usan esta vía de impugnación actuando con temeridad.

En cuanto al importe de la multa, el artículo 58.2 de la LCSP dispone que «(...) será de entre 1.000 y 30.000 euros, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos.». En el supuesto enjuiciado, este Tribunal acuerda imponer a la recurrente multa, habida cuenta de que se constata la temeridad en la interposición, con la interposición del recurso al órgano de contratación.

Partiendo de que el límite máximo de la multa a imponer alcanza los 30.000 euros (y de que la Ley establece esas dos circunstancias, la temeridad y la mala fe), estimamos que al concurrir de forma manifiesta una de las dos, la temeridad, y no acreditarse la mala fe, la multa debiere quedar fijada en un hipotético tramo inferior de la horquilla legalmente establecida en el citado precepto, motivado además en la inexistencia de reiteración o reincidencia en la conducta. En consecuencia, este Tribunal, de conformidad con lo estipulado en el artículo 58.2 de la LCSP, acuerda imponer a la empresa recurrente una multa en la cuantía máxima de 1.500 euros, toda vez que no ha sido cuantificado el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a las restantes licitadoras y es la primera vez que se interpone multa por este motivo expuesto.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial interpuesto por la entidad ■■■, contra la resolución de adjudicación de 15 de enero de 2026 del contrato de servicios denominado «Prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio dentro del ámbito del municipio de Moguer, en los núcleos urbanos de Moguer y Mazagón.» (Expediente 5_2.4.2.1/2025 SAD) promovido por el Ayuntamiento de Moguer (Huelva).



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

TERCERO. Declarar que se aprecia temeridad en la interposición del recurso, por lo que procede la imposición de multa en la cuantía máxima de 1.500 euros 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.

