

Recurso 752/2025

Resolución 9/2026

Sección primera

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

Sevilla, 23 de enero de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ■■■, contra el anuncio de licitación y los pliegos del contrato de servicios denominado «Escuelas deportivas y piscina municipal» (Expediente 1700/2025) promovido por el Ayuntamiento de Cómputa (Málaga) este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 4 de diciembre de 2025 se publicó en el perfil de contratante en la plataforma de contratación del Sector Público 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 100.826,44 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 29 de diciembre de 2025, la asociación recurrente presentó ante el registro del Tribunal recurso especial en materia de contratación contra el anuncio de licitación y los pliegos.

El 30 de diciembre de 2025 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. Dicha documentación tuvo entrada en este Tribunal con posterioridad, extemporáneamente conforme al artículo 56 de la LCSP, el día 8 de enero. Sin embargo, ni remitió el informe al recurso especial ni el listado de licitadores, lo cual ha retrasado la resolución del recurso.

Mediante Resolución MC 5/2026 de fecha 9 de enero de 2026 este Tribunal adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados por plazo de cinco días hábiles con traslado del escrito de recurso, consta que no se ha cumplimentado el trámite por ningún interesado.



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.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación empresarial recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece 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. Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».*

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 214/2017, de 23 de octubre, la 233/2018, de 2 de agosto y la 93/2023, de 15 de febrero, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

El escrito de recurso se interpone contra el anuncio de licitación y los pliegos por entender la asociación recurrente, entre otros motivos, que se exige la disposición por parte de los licitadores de una póliza de responsabilidad civil por riesgos profesionales como requisito de solvencia económica que es improcedente puesto que no se trata de una actividad profesional sino empresarial. Por otra parte, respecto de los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos, denuncia, entre otros, infracción del artículo 145.4 de la LCSP, por no haberse respetado el umbral del 51% en los criterios cualitativos para los contratos de servicios incluidos en el anexo IV de la LCSP, y falta de vinculación con el objeto del contrato de los certificados de calidad.

Conforme al artículo 5 de sus estatutos, la asociación recurrente tiene, entre sus fines, *“Vigilar la Neutralidad de la contratación pública, incluso mediando, solicitando, negociando o impugnando aquellas contrataciones que bajo su opinión no respondan a esta neutralidad o a la legalidad en defensa y representación de los intereses de sus asociados”.*

A la vista de lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación recurrente para la interposición del recurso contra el anuncio de licitación y los pliegos, en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, pues la eventual estimación de los motivos de aquel redundará en beneficio de estos. Debe, pues, reconocerse legitimación a AEESDAP al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.



TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido convocado por un ente del sector público con el carácter de Administración Pública. El mismo resulta, pues, procedente al amparo de lo previsto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 apartados a) y b) de la LCSP, el recurso especial presentado se ha formalizado dentro del plazo legal.

QUINTO. Fondo del recurso: sobre el motivo de impugnación relativo a la infracción e incumplimiento del artículo 87 de la LCSP.

La recurrente impugna el anuncio, y las cláusulas 4ª, 20ª y 24ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) relativos al contrato de servicios para “Escuelas deportivas y piscina municipal”. El recurso se fundamenta en la detección de diversas irregularidades en los pliegos y en la publicación del anuncio, que, a juicio de la entidad recurrente, vulneran distintos artículos de la LCSP, especialmente los artículos 100, 101, 102, 116, 153 y 204.

Dicha pretensión la fundamenta en los siguientes motivos de impugnación que, por razones de sistemática, abordaremos a continuación, exponiendo las alegaciones de las partes y las consideraciones del Tribunal.

1. Alegaciones de la asociación recurrente.

A. Se denuncia la ausencia de desglose de costes en el presupuesto base de licitación, lo que estima que constituye causa de nulidad según reiterada doctrina de los tribunales administrativos competentes en materia de resolución del recurso especial en materia contractual. El recurrente subraya que los pliegos deben justificar adecuadamente la composición del presupuesto y su adecuación al mercado, incluyendo tanto los costes salariales como el convenio colectivo aplicable.

El análisis de la licitación pone de manifiesto, según el escrito, varios errores: la coincidencia indebida del presupuesto base sin IVA y el valor estimado del contrato a pesar de prever prórrogas, la inclusión del IVA en el cálculo del valor estimado, la omisión del desglose de partidas en el presupuesto y el error en el convenio colectivo aplicado, ya que debería haberse utilizado el I Convenio Colectivo autonómico de Andalucía del sector, con prioridad respecto al estatal y condiciones económicas superiores. Se afirma que el presupuesto resulta manifiestamente insuficiente para cubrir los costes mínimos salariales exigibles en virtud del citado convenio autonómico para el personal a contratar, especialmente para el año 2026, y se aportan cálculos concretos sobre el coste/hora y el volumen de horas de trabajo exigido.

Asimismo, se invoca el artículo 116.4.d) LCSP, que exige la justificación detallada de todos los conceptos integrantes del valor estimado del contrato, incluida la referencia a los costes laborales.



B. Plazo de formalización del contrato (art. 153 LCSP).

Se señala que el pliego fija indebidamente el plazo de formalización en quince días desde la adjudicación, lo que resultaría inferior al plazo mínimo de quince días hábiles que debe mediar entre la notificación de la adjudicación y la formalización, en contratos susceptibles de recurso especial según el artículo 153.3 de la LCSP. Este error, a juicio de la recurrente, perjudica el derecho de los licitadores a impugnar y priva de eficacia a la medida suspensiva prevista para este tipo de recursos. Se cita doctrina administrativa del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (Resolución 46/2019) para subrayar la importancia del respeto al carácter precontractual del recurso especial y a los plazos establecidos por la ley.

C. Modificaciones contractuales previstas (art. 204 LCSP).

El recurso controvierte la cláusula de modificación contractual del pliego, considerando que no se ajusta a los requisitos del artículo 204 LCSP. Señala que la posibilidad de modificar el contrato debe estar prevista de manera clara, precisa e inequívoca, detallando expresamente el alcance, límites, naturaleza, condiciones objetivas y procedimiento para la modificación; en el pliego impugnado, en cambio, no se concreta ninguno de estos extremos, lo que genera inseguridad e indefensión para los licitadores y el contratista futuro.

La solicitud principal que se dirige al Tribunal es la de que estime el recurso, declare la nulidad (o bien anule subsidiariamente) de los apartados impugnados de los pliegos y paralice el procedimiento de licitación, dadas las deficiencias señaladas y la imposibilidad, según la recurrente, de garantizar la igualdad y libre concurrencia de los operadores económicos.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Solicita la desestimación sobre la base de las siguientes alegaciones.

Respecto a la justificación del valor estimado del contrato, el Ayuntamiento sostiene que dicho valor se determina en base a los costes salariales aplicables a las categorías profesionales de monitor y socorrista, tanto a jornada completa como a media jornada, atendiendo a las tablas salariales reflejadas en el I Convenio Colectivo de ámbito autonómico de Andalucía del Sector de Contratos Públicos de Servicios Deportivos, aprobado por Resolución de 14 de octubre de 2025 de la Dirección General de Trabajo, Seguridad y Salud Laboral. Se detallan en el informe los grupos y niveles profesionales correspondientes, así como los cálculos para el año 2026, especificando importes y costes de Seguridad Social.

Asimismo, se aclara que, dado que la prestación se realiza en instalaciones municipales y el material es proporcionado por el propio Ayuntamiento, el único coste relevante para la empresa adjudicataria es el de los salarios del personal asignado.

Frente a las alegaciones de falta de concurrencia y limitación de acceso a la licitación, el informe destaca la existencia de tres empresas que han presentado oferta en tiempo y forma a través de la Plataforma de Contratación del Estado y explica que entre los licitadores hay tanto firmas grandes como pequeñas, lo que avala el acceso igualitario y la no restricción de la competencia. El informe también menciona que todas las preguntas formuladas por posibles licitadores en la plataforma sobre cuestiones técnicas, económicas y de personal fueron respondidas puntualmente.



SEXTO. Fondo del recurso:

Los motivos del recurso se centran en los siguientes:

1. Falta de desglose y justificación suficiente del presupuesto base de licitación y valor estimado, en contravención de los arts. 100, 101, 102 y 116 LCSP.
2. Impropia previsión de IVA en el valor estimado, y posible deficiencia de cálculo (coincidencia indebida de PBL y VE).
3. Inadecuada remisión a un convenio colectivo estatal y no autonómico, a pesar de la existencia del nuevo convenio andaluz más favorable.
4. Deficiente regulación del plazo de formalización del contrato sin respeto a los tiempos de suspensión y garantías jurídicas del art. 153 LCSP.
5. Redacción genérica o incompleta de la cláusula de modificaciones contractuales, vulnerando el art. 204 LCSP.

1 y 2. Sobre la obligación de justificación económica y el desglose de costes en el presupuesto base de licitación.

El artículo 100 de la LCSP exige que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios de mercado y, especialmente en los contratos de servicios en los que el coste principal sean los laborales, ha de ser desglosado indicando los costes salariales según convenio de aplicación, con indicación expresa de las categorías. La falta de desglose y justificación suficiente constituye motivo de nulidad del pliego, por imposibilitar al licitador comprobar la suficiencia de medios y precios y desvirtuar la competencia efectiva.

El PCAP indica un valor estimado de 122.000 € IVA incluido (cláusula 4ª), lo que contraviene el art. 101 LCSP, que exige calcular el valor estimado sin IVA y considerando prórrogas. (No solo eso, sino que es aparentemente contradictorio con el establecido en el anuncio de licitación de 100.826,44 euros).

Además, el desglose debe abarcar no solo el coste salarial básico, sino también los costes sociales (cuotas y cotizaciones a la Seguridad Social), eventuales pluses y complementos retributivos de convenio, así como cualquier otro gasto laboral obligatorio, como la parte proporcional de pagas extraordinarias, vacaciones, indemnizaciones y conceptos similares directamente relacionados con la prestación del servicio. Este desglose es esencial para que los licitadores puedan comprobar la suficiencia de medios y precios propuestos, y garantizar la viabilidad económica de la prestación conforme al mercado y a la normativa laboral. En definitiva, los costes a desglosar deberían incluir: el salario base por cada categoría profesional concreta, los complementos retributivos por convenio, las cotizaciones sociales empresariales, los costes derivados de pagas extras, vacaciones y descansos, y cualquier requisito salarial accesorio impuesto por la normativa vigente en el sector.

Podemos observar que no se aprecia en el PCAP un desglose detallado de costes directos e indirectos ni la desagregación por género y categoría profesional, exigida por el art. 100.2 LCSP. El Ayuntamiento aporta en su informe un desglose salarial conforme al convenio autonómico, pero ese desglose no figura en el PCAP, lo que vulnera la obligación de transparencia y es causa de anulación del pliego.

En definitiva, en el supuesto examinado, como se ha expuesto, queda claro que no se incorporan en el PCAP -o en el documento regulador de la licitación- todas las exigencias previstas en los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP.



3. En segundo lugar, en cuanto al convenio colectivo aplicable, el PCAP menciona el V Convenio estatal, pero el convenio aplicable es el autonómico de Andalucía, publicado en BOJA en octubre de 2025 siendo la publicación del anuncio de la licitación el 4 de diciembre de 2025. El convenio citado aplicable es el I Convenio autonómico de Andalucía (BOJA 20/10/2025), conforme al art. 3 del propio convenio y art. 102.3 LCSP. La licitación ha obviado la aplicación prioritaria del I Convenio Colectivo Autonómico del Sector de Contratos Públicos de Servicios Deportivos de Andalucía, vigente y publicado en el BOJA, lo que supone un quebrantamiento del principio de inderogabilidad mínima del derecho laboral, y afecta a la propia suficiencia del presupuesto, condicionando la rentabilidad del contrato y la viabilidad de la oferta para posibles competidores. Esta inderogabilidad mínima es un principio básico del ordenamiento laboral que prohíbe que los contratos, acuerdos individuales o incluso normas de rango inferior puedan establecer condiciones menos favorables para los trabajadores que las fijadas en la ley o en el convenio colectivo aplicable. En el contexto de la contratación pública, este principio implica que la Administración, al determinar el presupuesto base de licitación, debe respetar los mínimos salariales y condiciones establecidos en los convenios colectivos sectoriales aplicables, de modo que ninguna licitación pueda permitir la fijación de retribuciones o condiciones inferiores a las legalmente exigidas para los trabajadores del sector correspondiente. Esta exigencia se encuentra reforzada en la normativa de contratación pública, que prohíbe la aprobación de procedimientos de licitación que omitan los costes laborales reales conforme al convenio de referencia, por el impacto que ello tiene tanto en la igualdad de trato entre los licitadores como en la protección de los trabajadores adscritos a la ejecución del contrato. El artículo 102.3 LCSP expresa que *“los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados”*.

En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios

4. En cuanto a la cláusula 20ª, relativa a la formalización, el PCAP establece la formalización en 15 días desde la adjudicación, sin prever la suspensión automática por la interposición de un recurso especial. Esto contraviene el art. 153 LCSP, que exige esperar a que transcurra el plazo para interponer recurso, es decir, 15 días hábiles desde que se remita la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos.

5. En cuanto a la previsión de modificaciones, la cláusula 24ª se limita a preverlas “teniendo en cuenta cambios en el servicio”, sin concretar alcance, límites ni procedimiento, lo cual conculca el art. 204 LCSP.

Procede, pues, estimar en los términos expuestos los motivos del recurso. No puede desvirtuar al sentido estimatorio la alegación que realiza el Ayuntamiento de que se ha cumplido con el “principio de concurrencia”, cuando expresa que hubo tres licitadores. La concurrencia no elimina la obligación legal de justificar adecuadamente el presupuesto y el valor estimado. La falta de desglose y el error en el convenio son defectos sustanciales.

Por tanto, deben anularse las cláusulas 4ª, 20ª y 24ª del PCAP por vulneración de los arts. 100, 101, 102, 116, 153 y 204 LCSP, y:

- Corregir el cálculo del valor estimado sin IVA y considerando prórrogas.
- Incluir desglose detallado de costes conforme al convenio autonómico aplicable.



- Redactar adecuadamente la cláusula de modificaciones, indicando alcance, límites y procedimiento.

SÉPTIMO. Sobre los efectos de la estimación del recurso.

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en el fundamento de derecho sexto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando el anuncio de licitación y los pliegos que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dichos fundamentos, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial interpuesto por la ■■■, contra el anuncio de licitación y los pliegos del contrato de servicios denominado «Escuelas deportivas y piscina municipal» (Expediente 1700/2025) promovido por el Ayuntamiento de Cómputa (Málaga) y, en consecuencia, anular los actos impugnados para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo de esta resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de licitación adoptada por este Tribunal mediante Resolución de 9 de enero de 2026.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

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.

