

Recurso 25/2025
Resolución 118/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 21 de febrero de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **UNEI INICIATIVA SOCIAL, S.L.U.** contra la exclusión de su proposición acordada por la mesa de contratación en sesión celebrada entre los días 16 y 26 de diciembre de 2024, del contrato denominado «Servicio de limpieza complementaria en el C.E.I.P Velázquez, de Albox», (Expediente 23/2024-G2594), promovido por el Ayuntamiento de Albox, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 31 de octubre de 2024, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 190.889,01 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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

La mesa de contratación en sesión celebrada entre los días 16 y 26 de diciembre de 2024, determinó que la proposición de la entidad recurrente no cumple los pliegos por los que procede a no puntuar su oferta. El 30 de diciembre de 2024, el acta de la citada sesión se publica en el perfil de contratante. Con esa misma fecha, se dicta Decreto de la Alcaldía por el que se propone la adjudicación del contrato.

SEGUNDO. El 22 de enero de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad UNEI INICIATIVA SOCIAL, S.L.U. (en adelante UNEI o la recurrente) contra la exclusión de su oferta del procedimiento de licitación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución que posteriormente fue recibido.



Con fecha 31 de enero de 2025, este Tribunal acordó adoptar la medida cautelar de suspensión del procedimiento solicitada por la recurrente, mediante Resolución MC14/2025.

La Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, no habiéndose recibido en el plazo concedido para ello.

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.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, en su condición de entidad licitadora que ha sido excluida del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra el acuerdo de exclusión en relación con 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.b) 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, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 c) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del recurso. De las actuaciones realizadas en el procedimiento.

Con carácter previo al análisis de la controversia procede hacer referencia a los hechos que resultan relevantes para centrar el objeto del debate.

En la cláusula 11 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) se establecen los criterios de adjudicación, en este supuesto todos de aplicación mediante fórmulas, constando dos: la propuesta económica y las mejoras, que quedan descritas en el anexo II del PCAP y que debían incluirse en el sobre 2 de la proposición.

El 27 de noviembre de 2024, tuvo lugar sesión de la mesa de contratación en la que se procede al análisis de la documentación obrante en el citado sobre 2. En el acta de la sesión se manifiesta lo siguiente: *«Realizado el estudio de todas las propuestas económicas, y conociendo que en dicha oferta se ha de tener en cuenta que la misma debe garantizar el salario base de las personas limpiadoras de acuerdo con las tablas salariales del convenio colectivo del sector de la limpieza de edificios y locales, e incluir los suministros en productos de limpieza, así como maquinaria necesaria para el servicio diario, así como para las mejoras ofertadas en cada propuesta, la*



mesa estima necesario que todas las empresas que siguen en el proceso, aclaren dicho punto, es decir, que aporte información sobre su propuesta económica, es decir, si las cantidades señaladas en su propuesta económica, se refieren a la contratación de 2 o de 3 personas, que se adscribirán al contrato, y en todo caso, se expliquen el resto de costes propuestos en su oferta, a fin de valorar la relación calidad – precio de cada una de las propuestas, y el control del gasto y la eficiencia, para este Ayuntamiento.

Se recuerda, de nuevo, por parte de la Secretaria de la mesa que, aunque es permisible solicitar aclaraciones o subsanaciones que pretendan solventar ambigüedades o errores, ello no ha de suponer, en modo alguno, variación de la oferta, lo que traería como consecuencia, una notable contradicción con los principios de igualdad, no discriminación y transparencia, propios de un procedimiento administrativo de concurrencia competitiva y proclamados como básicos de toda licitación en los artículos 1 y 132 de la Ley 9/2017».

Tras la recepción de la documentación solicitada a las entidades licitadoras, la mesa de contratación se reúne en sesión celebrada entre los días 16 a 26 de diciembre de 2024, sobre las actuaciones realizadas en el acta de la sesión se manifiesta lo siguiente: *«en la información presentada por las empresas, estos han incorporado en su oferta, el gasto correspondiente a las mejoras, cuando estas, han de ser sin coste para este Ayuntamiento, pudiendo ser un incumplimiento del pliego, por parte de las mismas.*

Por ello los cuadros a presentar, señalan la propuesta inicial (que no se puede modificar, tal y como se establece en la ley de contratos del sector público, a excepción del mes de diciembre que ya no se computa), y las mejoras que se han de eliminar como coste para el Ayuntamiento. Se trata de establecer la mejor oferta en calidad y precio (Art. 145 LCSP), del servicio a desarrollar, para este Ayuntamiento, y teniendo en cuenta la importancia de las mejoras señaladas en el Pliego, y que todas las empresas han aceptado y comprometido a realizar, siendo sin coste para este Ayuntamiento, entendiéndolo este punto como referente de calidad y economía.

El día de 16 de diciembre se reúne la mesa de contratación para el estudio de los cuadros presentados por las empresas licitadoras, en este caso han sido todas a las que se les requirió, es decir, siguen en la valoración: Alcohisol, Almeribox, Genser, El Saliente, Unei y Verdiblanca.

Se comprueba que cada una de las aclaraciones presentadas, con la propuesta inicial, confirman que la propuesta económica presentada inicialmente, no se ha modificado, a excepción del mes de diciembre, dejando claro el coste de las mejoras, y cual sería, por tanto, la propuesta económica final, que será la que ha de contemplar este Ayuntamiento como pago del Servicio a contratar. Si se incorporan las mejoras a la propuesta final, no se estaría cumpliendo el pliego, y lo estimamos como un fraude para este Ayuntamiento».

En concreto, con relación a la proposición de la recurrente se indica lo siguiente: *«La licitadora Unei Iniciativa Social S.L.U., en su nueva aclaración de la oferta, tampoco ha descontado las mejoras que incluía en su oferta inicial, según el cuadro que presentó en dicha inicial. Por lo tanto, estimamos que en dicha última aclaración, siguen estando incluidos costes de mejoras, de manera que se establece que no cumple el pliego, y no ha cumplido el requerimiento de los últimos cuadros por lo que no se le puntúa».*

Pues bien, este es el acuerdo impugnado.

SEXTO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente combate su exclusión, argumenta que la mesa de contratación con su segundo requerimiento de aclaración permitió a las licitadoras que modificaran la propuesta inicialmente presentada.

En este sentido, manifiesta que la mesa de contratación al solicitar aclaraciones sobre las proposiciones presentadas -conforme a los modelos facilitados que remitió para que los licitadores especificaran el coste de las



proposiciones con y sin las mejoras- permitió que los mismos modificaran su proposición inicialmente presentada.

Sobre esta actuación argumenta en su escrito de impugnación: *«Como expondremos en sede de Fundamentación jurídica, el Acta recurrida incurre en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, “LPAC”), pues conlleva la modificación ilegal del PCAP en la forma de valorar los criterios de adjudicación, prescindiendo de los procedimientos legalmente previstos en la norma para modificar los Pliegos. Y lo anterior teniendo en cuenta la prohibición de modificar los Pliegos por el órgano de contratación salvo en caso de error material, de hecho o aritmético como prevén los artículos 122.1 y 124 de la LCSP; errores que no concurren en el caso que nos ocupa. Asimismo, el Acta es nula de pleno derecho por aplicación del artículo 47.1.f) de la LPAC, dado que la modificación ilegal del PCAP ha permitido continuar la licitación con empresas licitadoras (GENSER y ALMERIBOX) que han modificado sus ofertas vulnerando el principio de proposición única del artículo 139.3 de la LCSP».*

La recurrente considera que las actuaciones seguidas por la mesa de contratación vician de nulidad todo el procedimiento.

En primer lugar, considera que la mesa de contratación por medio de su actuación omite el procedimiento establecido en los pliegos para valorar las ofertas lo que a su juicio supone una nulidad de pleno derecho. Así manifiesta en su escrito: *«La modificación de la forma de valoración de los criterios se materializa en la petición de la Mesa de que los licitadores descuenten los gastos de las mejoras de sus propuestas económicas, cuando se trata de mejoras sin coste para el Ayuntamiento como expresamente establece la cláusula 13 del PCAP. De este modo, la Mesa modifica el criterio previsto en el PCAP, valorando las propuestas económicas que descuenten los costes de las mejoras, en detrimento de las ofertas económicas que no habían incluido dichos costes por ser, precisamente, gratuitas para el Ayuntamiento como dispone la mencionada cláusula 13 del PCAP. Además, la Mesa ha permitido que los licitadores hayan modificado sus ofertas al requerir que presenten un cuadro en el que reflejen la “propuesta económica inicial” y la “propuesta económica final”, infringiendo el principio de proposición única del artículo 139.3 de la LCSP».* La recurrente en su fundamentación asimila la actuación de la mesa de contratación con una modificación del contenido de los pliegos que en su opinión debería conllevar la retroacción de las actuaciones al momento de su aprobación.

En este sentido la recurrente concluye argumentando: *«La Mesa ha alterado la forma de valoración de las ofertas económicas y las mejoras mediante el requerimiento de aclaración de las ofertas a los licitadores, sin utilizar los procedimientos legalmente establecidos (la rectificación de errores materiales, de hecho, o aritméticos, la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho y la declaración de lesividad). Por ello, concurre la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la LPAC, viciando de nulidad el procedimiento de licitación».*

Asimismo, argumenta que con la actuación del órgano de contratación se ha permitido que determinados licitadores modifiquen la oferta inicialmente presentada, así argumenta: *«como ha quedado acreditado en los Antecedentes, el segundo requerimiento de aclaración de la Mesa de Contratación ha supuesto la modificación de las ofertas de GENSER y ALMERIBOX, debiendo ser excluidas del procedimiento dado que han descontado el coste de las mejoras inicialmente incluido en la oferta inicial».* A su juicio esta actuación supone una nulidad de pleno derecho. Concluye, que el acta impugnada es nula de pleno derecho en tanto que modifica los criterios de adjudicación y porque además ha permitido a dos licitadores modificar la oferta inicialmente presentada.

Por todo lo anterior, solicita la nulidad de todo el procedimiento de licitación.



2. Alegaciones del órgano de contratación.

Tras la exposición de los hechos invoca el contenido del artículo 139.1. de la LCSP, para argumentar que la presentación de la oferta al procedimiento por parte de un licitador supone la aceptación incondicionada de lo dispuesto en los pliegos. En este sentido indica que el incumplimiento de lo previsto en los mismos conlleva la exclusión del procedimiento en virtud de lo establecido en el artículo 84 del RGLCAP.

En este sentido, el órgano de contratación argumenta que la mesa de contratación ofreció diversas posibilidades a los licitadores para que aclararan el error de incluir en sus proposiciones económicas el importe de las mejoras, al ser indicado en los pliegos que se ofrecían sin coste para el Ayuntamiento. Manifiesta, que al mantener algunas entidades -tras las aclaraciones presentadas sobre sus respectivas proposiciones- este coste en las ofertas, la mesa lo consideró como un incumplimiento, motivo por el que no procede a valorar, entre otras, la de la recurrente.

Por otro lado, afirma que no se procedió a realizar modificación alguna de los pliegos durante el procedimiento de licitación. En este sentido en síntesis manifiesta: *«1) En ningún momento se han incluido nuevos criterios, 2) No se ha eliminado ninguno de los criterios. 3) No se ha variado la puntuación de cada uno de los criterios objetivos».*

Concluye el órgano de contratación afirmando que la actuación de la mesa ha tenido como objetivo que las licitadoras desglosaran sus ofertas para no incurrir en error por integrar el coste de las mejoras. Entiende que no procede declarar que se han modificado los pliegos ni tampoco que se retrotraigan las actuaciones, por lo anterior, solicita que se desestime el recurso.

SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes procede ahora entrar en el núcleo de la controversia que se centra en analizar si fue correcta la no valoración de la oferta de la proposición de la recurrente por incluir en el importe económico de su proposición el valor de las mejoras.

En este sentido, atendiendo al contenido del expediente administrativo y del informe al recurso se infiere que la mesa de contratación con la finalidad de que quede garantizado *«el salario base de las personas limpiadoras de acuerdo con las tablas salariales del convenio»*, así como que se incluyan los suministros, la maquinaria y las mejoras solicita a las entidades licitadoras que aporten información sobre su proposición económica: *«si las cantidades señaladas en su propuesta económica, se refieren a la contratación de 2 o 3 personas, que se adscribirán al contrato, y en todo caso, se expliquen el resto de costes propuestos en su oferta, a fin de valorar la relación calidad-precio de cada una de las propuestas, y el control del gasto y la eficiencia, para este Ayuntamiento».*

De lo anterior, este Tribunal considera que la mesa de contratación solicitó determinada información a los licitadores-en sede de aclaraciones- para verificar el contenido de las ofertas que habían presentado, resultando respecto de la recurrente que su proposición es excluida -según el acta de 16-26 de diciembre de 2024, no valorada- dado que *«en su nueva aclaración de la oferta, tampoco ha descontado las mejoras que incluía en su oferta inicial, según el cuadro que presentó en dicha inicial. Por lo tanto, estimamos que en dicha última aclaración, siguen estando incluidos costes de mejoras, de manera que se establece que no cumple el pliego, y no ha cumplido el requerimiento de los últimos cuadros por lo que no se puntúa».*

1. Este Tribunal considera que a dicha actuación de la mesa le resultaría de aplicación la doctrina relativa a la valoración de la viabilidad de las ofertas inicialmente incursas en valores anormales o desproporcionados



porque en definitiva la mesa -aunque no haga alusión al artículo 149 de la LCSP- requiere información detallada sobre la proposición económica -un desglose- para una vez recibido el mismo y al realizar una serie de comprobaciones sobre determinados aspectos concluye que la proposición de la recurrente no debe ser valorada por incluir un importe en la partida correspondiente a las mejoras que considera incorrecto, al resultar que de acuerdo con el PCAP las mismas se debían incluir sin coste para el órgano de contratación.

Sin embargo, este Tribunal ha indicado en otras ocasiones que lógicamente las mejoras ofertadas tienen que tener un impacto en la oferta presentada, que debe ser comprobado a la hora de analizar la viabilidad de una proposición así, por ejemplo, en nuestra Resolución 451/2020, de 17 de diciembre, indicamos: *«A juicio de este Tribunal, queda claro que la inclusión de estas mejoras sobre el mínimo exigido en el PPT debe tener un impacto en la oferta de FISSA. Además, se ha de tener en cuenta que por la naturaleza de las prestaciones ofertadas, en su ejecución va a resultar preponderante el gasto de personal por lo que la mesa o el órgano de contratación deben comprobar el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes en la justificación de la viabilidad de la oferta -también en este caso respecto de las mejoras- ya que esta actuación está específicamente exigida en el artículo 149.4 de la LCSP dentro de las comprobaciones que se deben realizar en este trámite y ello, sin que resulte relevante a estos efectos que dichas prestaciones no supongan un coste extra para la Administración en los términos que manifiesta el órgano de contratación en su informe.*

En este sentido, conviene recordar que el mencionado artículo 149.4 de la LCSP establece: “Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico”.

Sobre lo anterior, una vez analizado por este Tribunal la justificación sobre la viabilidad de su oferta por parte de FISSA se comprueba que efectivamente no se alude en ningún lugar al coste de las mejoras incluidas en su oferta».

De lo anterior, y con independencia de si una oferta es o no detectada anormal de acuerdo con los parámetros establecidos en el PCAP, lo cierto es que en su importe se debe incluir el impacto de las mejoras ofertadas, incluso en la citada resolución se llega a manifestar que es posible que las mejoras se presenten a “coste cero” pero siempre que el mismo sea sufragado con cargo al beneficio industrial o al exceso en otras partidas que el licitador pueda demostrar, si esta información le es requerida, así lo manifestamos en la citada resolución al indicar: *«Sobre esta cuestión, este Tribunal ha considerado en otras ocasiones -por ejemplo en las Resoluciones 131/2017, de 27 de junio y 162/2020, de 1 de junio- que es posible en determinadas circunstancias la inclusión de mejoras a coste cero siempre y cuando su coste se contenga subsumido dentro de la oferta global o de los gastos generales o del beneficio industrial, cuestión que deberá ser puesta de manifiesto por la licitadora.*

Sin embargo, en el presente supuesto FISSA no hace alusión alguna a la forma de financiación de estas mejoras por lo que este Tribunal no puede inferir que las mismas vayan a ser costeadas a cargo de las partidas anteriormente mencionadas.

Por tanto, este Tribunal considera que la mesa de contratación no actuó adecuadamente al proponer al órgano de contratación que aceptara la oferta de FISSA puesto que, a la vista de todo lo anteriormente argumentado, no se encontraba suficientemente justificada su viabilidad, al no incluir la forma en que se iban a costear las mejoras ofertadas. Por tanto procede la estimación de este motivo de recurso».

Es decir, que queda claro que aunque las mejoras sean ofertadas sin coste para el órgano de contratación las mismas tienen que estar contempladas en la propuesta económica del licitador, y que el hecho de que oferten sin coste no deriva lógicamente de que no lo tengan o de que no puedan tener reflejo en la proposición económica, sino más bien de que el mismo se sufraga con la reducción del importe de partidas que quedan a la discrecionalidad del propio licitador, típicamente el beneficio industrial u otras de las que en su caso se pueda demostrar que existe un exceso. Sobre la forma en la que el coste de estas mejoras se recoge en la proposición podrá ser bien mediante su desglose -como en el supuesto de la proposición de la recurrente- o bien pudiendo



demostrar que el coste las mismas quedan cubiertas con cargo a otras partidas como pueda ser el beneficio industrial u otras sobre las que se pueda acreditar un exceso, en el sentido anteriormente reproducido.

En conclusión, el hecho de que el licitador en sede de aclaraciones desglosara su oferta y apareciera el coste de las mejoras no supone una infracción del pliego y por lo tanto no fue correcta la actuación de la mesa de contratación al no valorar su proposición por este motivo, de acuerdo con todo lo anteriormente argumentado. Por lo que desde esta perspectiva este motivo de recurso podría ser estimado.

2. Sin embargo, se ha de analizar el motivo de recurso a la vista del *petitum* incluido en el mismo en el que la recurrente considera que la actuación de la mesa de contratación adolece de vicio de nulidad, por lo que procede la anulación de todo el procedimiento de licitación.

En primer lugar, resulta relevante indicar que en el presente procedimiento de licitación solo existen criterios de adjudicación de aplicación mediante fórmulas, que se concretan en la proposición económica y tres mejoras.

La recurrente argumenta que la mesa de contratación procedió a modificar los pliegos al valorar las proposiciones de una manera diferente a la establecida en el PCAP por lo que habría incurrido en la causa de nulidad de pleno derecho indicada en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que se concreta en aquellos supuestos en los que se dicten actos prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Asimismo, manifiesta que también concurre causa de nulidad al amparo de la letra f) del precepto invocado que establece: «Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición», aludiendo a que la mesa de contratación permitió que dos licitadores pudieran modificar la oferta inicialmente presentada.

Sobre la segunda de las causas de nulidad alegadas por la recurrente, el Consejo de Estado en su Dictamen 984/2016, de 19 de enero de 2017, concluye: *«en relación con esta causa de nulidad de pleno derecho, el Consejo de Estado ha señalado en numerosas ocasiones que debe ser objeto de una interpretación rigurosa, "por cuanto una mínima laxitud (...) arrasaría la distinción entre grados de invalidez y atentaría gravemente contra la seguridad jurídica al permitir cuestionar en cualquier momento no sólo actos incursos en un vicio de singular relevancia para el interés público concreto y para el genérico comprometido en la legalidad del actuar administrativo, sino todos los actos en que una prescripción legal hubiera sido vulnerada o un requisito legal se hubiera desconocido" (dictamen número 1.277/98, de 25 de septiembre, entre otros). En la misma línea, se ha dicho que "no todos los requisitos necesarios para la adquisición de una facultad o derecho merecen el calificativo de "esenciales", sino sólo aquellos que constituyen presupuestos básicos exigibles para que pueda citarse el acto administrativo" (así, dictámenes números 2.454/94, de 9 de febrero, 1.178/98, de 11 de junio).*

Por su parte, el Tribunal Supremo ha interpretado el calificativo "esenciales" como referido a aquellos requisitos "más significativos y directa e indisolublemente ligados a la naturaleza misma del derecho" (Sentencia de 23 de noviembre de 2008). Y este Consejo ha subrayado (entre otros, dictámenes números 1.511/2011, de 13 de octubre, 1.536/2011, de 20 de octubre, 840/2014, de 23 de octubre, y 753/2015, de 24 de septiembre), que "la esencialidad presupone que ha de tratarse de un requisito que objetivamente el interesado no puede llegar a cumplir en ningún momento, por tratarse de un hecho acontecido invariable que elimina cualquier posibilidad de subsanación, y que no precisa, para constatar su carencia, de la interpretación de norma jurídica alguna".»

En este sentido, además de la interpretación restrictiva de la que deben ser objeto las causas de nulidad de pleno derecho en el sentido anteriormente mencionado y sin necesidad de entrar a analizar la naturaleza de la infracción cometida, en el presente supuesto se ha de atender al principio de conservación de los actos y al de los



límites de los efectos de la nulidad o anulabilidad que establecen, por un lado, en el artículo 51 de la LPAC que: *«El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción»* y, por otro, el 49.2 de la LPAC que recoge lo siguiente: *«La nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado».*

Sentado lo anterior, este Órgano no considera que la infracción cometida por la mesa de contratación haya de tener como consecuencia la nulidad de todo el procedimiento de licitación, cuando resulta perfectamente posible y adecuado de acuerdo con los principios anteriormente reproducidos, la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la comisión de la infracción para que se valoren las ofertas inicialmente presentadas.

Partiendo de esta premisa, ha de hacerse referencia al principio de proporcionalidad asentado por la jurisprudencia europea -Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 10 de diciembre de 2009, (asunto T-195/08)- y elevado a rango de principio de la contratación en el artículo 18 de la Directiva 2014/24/ UE, que exige que los actos de los poderes adjudicadores no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos perseguidos, debiéndose entender que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (v.g. Resoluciones de este Tribunal 323/2016, de 15 de diciembre y 172/2019, de 17 de enero, y 213/2020, de 18 de junio, entre otras). Asimismo, el principio resulta de alcance legal en la LCSP, toda vez que el artículo 132 de la misma dispone que *«Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad».*

Por tanto, como indicamos, la estimación del recurso tendría como consecuencia la anulación del acto impugnado y la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la comisión de la infracción para que la mesa de contratación valorase las ofertas inicialmente presentadas y no la nulidad de todo el procedimiento de licitación como solicita la recurrente.

3. Teniendo en cuenta los efectos que conllevaría la estimación del recurso, es decir, la valoración de las ofertas inicialmente presentadas, procede ahora analizar si la recurrente podría acceder a la adjudicación del contrato, dado que, en caso contrario, el recurso habría de ser desestimado por motivos de economía procesal como este Tribunal ya ha manifestado en ocasiones anteriores, entre otras, en las Resoluciones 98/2017, de 12 de mayo, 215/2018, de 6 de julio, 79/2019, de 21 de marzo y 232/2019, de 11 de julio y 310/21, de 10 de septiembre, en la que se señalaba lo siguiente: *«Una hipotética estimación del recurso y consecuentemente la retroacción de las actuaciones en ningún caso alteraría el sentido que la adjudicación tiene para la recurrente, pues no podría optar a alzarse con el contrato, ni, por tanto, se traduciría en la obtención de un beneficio o ventaja para ella, ya que el resultado de la licitación seguiría sin serle propicio».*

En el presente supuesto se ha de tener en cuenta que los criterios de adjudicación son las mejoras y la proposición económica. Atendiendo al expediente remitido se puede fácilmente detectar que la proposición de la recurrente sería la tercera clasificada, dado que las proposiciones iniciales de los licitadores que actualmente se encuentran clasificados en primer y segundo lugar son más bajas que la presentada por la recurrente y ambos presentan las mismas mejoras al igual que la oferta de la recurrente, por tanto, con la estimación del recurso y retroacción de las actuaciones la recurrente no podría acceder a la adjudicación dado que su oferta se encontraría clasificada en tercer lugar.



En este sentido, aunque se estimara el recurso ello no supondría que la recurrente pudiera acceder a la adjudicación por los motivos manifestados, circunstancia por lo que como anteriormente se ha indicado procede la desestimación del mismo.

Por todo ello, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **UNEI INICIATIVA SOCIAL, S.L.U.** contra la exclusión de su proposición acordada por la mesa de contratación en sesión celebrada entre los días 16 y 26 de diciembre de 2024, del contrato denominado «Servicio de limpieza complementaria en el C.E.I.P Velázquez, de Albox», (Expediente 23/2024-G2594), promovido por el Ayuntamiento de Albox.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada mediante Resolución MC14/2025.

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 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.

