

**Recurso 119/2025**  
**Resolución 178/2025**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 28 de marzo de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **UNEI INICIATIVA SOCIAL S.L.** contra el anuncio y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza de edificios municipales y colegios del municipio de La Palma del Condado (Huelva)», expediente número 7149/2024, convocado por el Ayuntamiento de La Palma del Condado (Huelva), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 25 de febrero de 2025, 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 y tramitación ordinaria del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, dicho día, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el citado perfil de contratante. El valor estimado del contrato asciende a 1.108.661,16 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 (en adelante Real Decreto 817/2009) 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.

**SEGUNDO.** El 19 de marzo de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del procedimiento de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad UNEI INICIATIVA SOCIAL S.L. (en adelante la recurrente) contra el anuncio y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato de servicios citado en el encabezamiento de la presente resolución.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, del día 20 de marzo de 2025, se remite al órgano de contratación copia del recurso interpuesto y se le solicita aporte el informe al mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido el 21 de marzo de 2025.

Acto seguido, el mismo día 21 de marzo de 2025, este Órgano por Resolución M.C. 34/2025 adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitado por la recurrente, acordando asimismo la suspensión del plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por las personas interesadas.

Por la Secretaría del Tribunal, el 24 de marzo 2025, se solicita al órgano de contratación que remita listado en el que consten todas las entidades licitadoras que hayan presentado oferta en el procedimiento de adjudicación, hasta la fecha de adopción y notificación de la citada medida cautelar el 21 de marzo de 2025.

Dicho día 24 de marzo de 2025 fue remitido por el Ayuntamiento de La Palma del Condado y recibido ese mismo día en este Tribunal, de nuevo el informe al recurso del órgano de contratación formalizado el 21 de marzo de 2025, en el que entre otras consideraciones hace constar la inexistencia de proposiciones presentadas a la licitación que se examina.

Por último, al no figurar entidades licitadoras a la fecha de suspensión del procedimiento de licitación, no ha sido necesario dar trámite de alegaciones.

## 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 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.**

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede a continuación abordar la legitimación de la entidad ahora recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente de contratación, no ha presentado oferta en el procedimiento de licitación.

En este sentido, el primer párrafo del 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»*.

En el supuesto examinado, la recurrente en su escrito de recurso impugna el anuncio y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el presente procedimiento de licitación, por entender que incluyen una serie de disposiciones a las que alude en su escrito, relativas al cómputo del porcentaje de personas trabajadoras con discapacidad en plantilla como criterio de desempate de las ofertas, que ponen de manifiesto que la licitación restringe o dificulta sus posibilidades de acceder a la misma en condiciones de igualdad.

Por tanto, queda acreditada su legitimación para recurrir pues, precisamente, las bases de la licitación le provocan un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones.



### **TERCERO. Acto recurrible.**

En el presente supuesto el recurso se interpone contra el anuncio y los pliegos en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, 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.a) de la LCSP.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, el anuncio y los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas el 25 de febrero de 2025 en el perfil de contratante, por lo que el recurso presentado en el registro de este Tribunal el 19 de marzo de 2025 se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1. a) y b) de la LCSP.

### **QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.**

#### **1. Alegaciones de la recurrente.**

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación solicitando a este Tribunal que *«(i) Estime el presente recurso especial en materia de contratación. (ii) Anule la cláusula 21.1 del PCAP. (iii) Y, en su caso, ordene al Ayuntamiento de La Palma del Condado que elabore un nuevo pliego de cláusulas administrativas particulares que se ajuste a Derecho y a convocar una nueva licitación para la adjudicación del Servicio.»*.

En síntesis, la recurrente señala que la cláusula 21.1. del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) vulnera el artículo 147.1.a) de la LCSP, al establecer como primer criterio de desempate el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad en plantilla, en lugar del mayor porcentaje, lo que infringe el principio de libre concurrencia e igualdad de trato y no discriminación al limitar las posibilidades de adjudicación del contrato a las pequeñas y medianas empresas.

#### **2. Alegaciones del órgano de contratación.**

El órgano de contratación en el informe al recurso tras informar de una serie de cuestiones, entre las que indica que no se presentan alegaciones al presente recurso, solicita expresamente a este Tribunal que *«Resuelva la anulación de la cláusula 21 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, que rige la licitación de la contratación de la prestación del servicio de limpieza de edificios municipales y varios centros escolares, del término municipal de La Palma del Condado (Huelva) -Expte.: 7149/2024, para ceñirnos al artículo 147 de la LCSP, ello sin acordar la adopción de medida cautelar de suspensión de la licitación, ya que dicha cláusula no afecta ni a los requisitos previos de participación ni a los criterios de adjudicación.»*.

### **SEXTO. Consideraciones del Tribunal.**

Como se ha expuesto la recurrente denuncia que la cláusula 21.1. del PCAP vulnera el artículo 147.1.a) de la LCSP, al establecer como primer criterio de desempate el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad en plantilla, en lugar del mayor porcentaje, lo que infringe el principio de libre concurrencia e igualdad de trato y no



discriminación al limitar las posibilidades de adjudicación del contrato a las pequeñas y medianas empresas. Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso manifiesta que no va a realizar alegaciones solicitando a este Tribunal que resuelva la anulación de la citada cláusula 21 PCAP, para ceñirse por su parte al artículo 147 de la LCSP.

Al respecto, la mencionada cláusula 21 del PCAP relativa a la preferencia en la adjudicación en caso de empate indica textualmente lo siguiente:

*«Cuando tras efectuar la ponderación de todos los criterios de valoración establecidos se produzca un empate en la puntuación otorgada a dos o más ofertas, se aplicará los siguientes criterios sociales, referidos al momento de finalizar el plazo de presentación de ofertas:*

*1. En el caso de que varias empresas licitadoras obtengan la misma puntuación, tendrá preferencia en la adjudicación la empresa que haya declarado tener en su plantilla un número mayor de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social. Para ello, la Mesa de Contratación requerirá a los licitadores que aporten dicha información de acuerdo con lo previsto en el artículo 147 LCSP.*

*2. Si se mantiene el empate, tendrá preferencia en la adjudicación el licitador que disponga del mayor porcentaje de trabajadores fijos con discapacidad en su plantilla, o de personas trabajadoras en inclusión en la plantilla.*

*3. De persistir el empate tras la aplicación del criterio anterior, o bien, en el supuesto de que ninguna de las empresas solicitase la aplicación de la preferencia en la adjudicación regulada en el artículo 147 de la LCSP, para dirimir el empate se procederá a efectuar sorteo.».*

Por otra parte, el artículo 147 de la LCSP -Criterios de desempate- dispone lo siguiente:

*«1. Los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares criterios de adjudicación específicos para el desempate en los casos en que, tras la aplicación de los criterios de adjudicación, se produzca un empate entre dos o más ofertas.*

*Dichos criterios de adjudicación específicos para el desempate deberán estar vinculados al objeto del contrato y se referirán a:*

*a) Proposiciones presentadas por aquellas empresas que, al vencimiento del plazo de presentación de ofertas, tengan en su plantilla un porcentaje de trabajadores con discapacidad superior al que les imponga la normativa.*

*En este supuesto, si varias empresas licitadoras de las que hubieren empatado en cuanto a la proposición más ventajosa acreditan tener relación laboral con personas con discapacidad en un porcentaje superior al que les imponga la normativa, tendrá preferencia en la adjudicación del contrato el licitador que disponga del mayor porcentaje de trabajadores fijos con discapacidad en su plantilla.*

*b) Proposiciones de empresas de inserción reguladas en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa para tener esta consideración.*

*c) En la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial, las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, siempre que su finalidad o actividad*



*tenga relación directa con el objeto del contrato, según resulte de sus respectivos estatutos o reglas fundacionales y figuren inscritas en el correspondiente registro oficial.*

*d) Las ofertas de entidades reconocidas como Organizaciones de Comercio Justo para la adjudicación de los contratos que tengan como objeto productos en los que exista alternativa de Comercio Justo.*

*e) Proposiciones presentadas por las empresas que, al vencimiento del plazo de presentación de ofertas, incluyan medidas de carácter social y laboral que favorezcan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.*

*La documentación acreditativa de los criterios de desempate a que se refiere el presente apartado será aportada por los licitadores en el momento en que se produzca el empate, y no con carácter previo.*

*2. En defecto de la previsión en los pliegos a la que se refiere el apartado anterior, 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.».*

Pues bien, dicho artículo 147 de la LCSP establece en su apartado 2 los criterios de desempate para el supuesto de que los pliegos no se haga referencia a los mismos, siendo el primero de ellos el tener las empresas licitadoras mayor porcentaje de personas trabajadoras 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 personas trabajadoras fijas con discapacidad en plantilla, o el mayor número de personas trabajadoras en inclusión en la plantilla.

Asimismo, el apartado 1 del mencionado artículo 147 de la LCSP permite a los órganos de contratación establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares criterios de adjudicación específicos para el desempate en los casos en que, tras la aplicación de los criterios de adjudicación, se produzca un empate entre dos o más ofertas, debiendo los mismos estar vinculados al objeto del contrato y referirse a una serie de supuestos enumerados de la letra a) a la e). En concreto, en el primer párrafo de la citada letra a) como criterio de desempate señala a las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, al vencimiento del plazo de presentación de ofertas, tengan en su plantilla un porcentaje de personas trabajadoras con discapacidad superior al que les imponga la normativa.

Así las cosas, tanto en el apartado 1.a) como en el 2.a), esto en los supuestos en que se establezcan en los pliegos criterios de desempate o no, se refieren respectivamente a un porcentaje de personas trabajadoras con discapacidad superior al que les imponga la normativa y a un mayor porcentaje de personas trabajadoras con discapacidad o en situación de exclusión social en la plantilla, nunca al mayor número de personas trabajadoras con discapacidad o en situación de exclusión social.



En este sentido, ha de darse la razón a la recurrente cuando afirma que el apartado 1 de la cláusula 21 del PCAP favorece a las entidades licitadoras que cuenten con un mayor número de personas trabajadoras, pues dicho número será superior al de las licitadoras con plantillas menores, aunque su porcentaje -criterio empleado en la LCSP- sea muy inferior.

En consecuencia, con base en las anteriores consideraciones procede estimar en los términos reproducidos el recurso interpuesto.

#### **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 y los pliegos que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dicho fundamento, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

En ese sentido, como se ha reproducido anteriormente, el órgano de contratación en el informe al recurso, tras exponer que entiende *«innecesaria la adopción de medida cautelar de suspensión instada por la recurrente, ya que la cláusula 21 de preferencias de adjudicación en caso de empate no afecta, ni a requisitos previos ni a criterios de adjudicación de cara a la licitación, sino en todo caso después»*, solicita de este Tribunal que *«Resuelva la anulación de la cláusula 21 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (...), para ceñirnos al artículo 147 de la LCSP, ello sin acordar la adopción de medida cautelar de suspensión de la licitación, ya que dicha cláusula no afecta ni a los requisitos previos de participación ni a los criterios de adjudicación.»*

Así las cosas, el órgano de contratación parece pretender que no se adopte la medida cautelar de suspensión para poder continuar con la licitación y que tras la anulación de dicha cláusula 21, tenerla por no puesta, y en su momento proceder por su parte a la adjudicación del contrato, aplicando caso de ser necesario el artículo 147 de la LCSP, sin que se anulen ni el anuncio ni los pliegos a pesar de estimarse el recurso interpuesto.

Pues bien, el artículo 57.2 de la LCSP impide a este Tribunal dar satisfacción al órgano de contratación. En efecto, el último inciso de dicho artículo 57.2 dispone que *«En todo caso la estimación del recurso que conlleve anulación de cláusulas o condiciones de los pliegos o documentación contractual de naturaleza análoga, determinará la anulación de los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación»*, por lo que la anulación de la cláusula 21 del PCAP conlleva la del anuncio de licitación y la de los pliegos, así como la de los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

Por último, entre otras consideraciones, en su escrito de recurso la recurrente solicita de este Tribunal que, en su caso, ordene al Ayuntamiento de La Palma del Condado que elabore un nuevo pliego de cláusulas administrativas particulares que se ajuste a derecho y a convocar una nueva licitación para la adjudicación del servicio. Sobre ello, se ha de indicar que este Tribunal solo tiene funciones exclusivamente revisoras de los actos emanados de los poderes adjudicadores, por lo que no le es posible ordenar al órgano de contratación que convoque una nueva licitación para la adjudicación del servicio que se examina, siendo esta una función que únicamente compete al órgano de contratación, ex artículo 28 de la LCSP.

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



## ACUERDA

**PRIMERO.** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **UNEI INICIATIVA SOCIAL S.L.** contra el anuncio y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza de edificios municipales y colegios del municipio de La Palma del Condado (Huelva)», expediente número 7149/2024, convocado por el Ayuntamiento de La Palma del Condado (Huelva) y, en consecuencia, anular dichos actos 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 adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución M.C. 34/2025, de 21 de marzo.

**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 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.

