

Recurso 332/2026
Resolución 369/2026
Sección Tercera

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

Sevilla, 1 de junio de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la [REDACTED] (en adelante, la recurrente), contra los pliegos que han de regir el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios denominado «Servicio de limpieza general de edificios municipales (reservado conforme a la DA 4 de la LCSP)» (Expediente 4263/2026), convocado por el Ayuntamiento de Montilla (Córdoba), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 2 de mayo de 2026 se publicó, en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP), el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. La publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea se produjo el 4 de mayo de 2026. Asimismo, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante el día 4 de mayo. El valor estimado del contrato asciende a 2.066.703,39 euros.

A la mencionada 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 (LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. El 22 de mayo de 2026 tuvo entrada, en el Registro Electrónico de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad citada en el encabezamiento, contra los pliegos que han de regir el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios indicado, solicitando la adopción de medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de idéntica fecha, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución, lo que tuvo entrada en esta sede el día 27 de mayo de 2026.

Mediante Resolución M.C. núm. 93/2026, de 27 de mayo, se adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación, con suspensión del plazo de presentación de ofertas.

No ha sido necesario cumplimentar el trámite de alegaciones al comunicar el órgano de contratación que, a la fecha de adopción de la medida cautelar, no se había presentado ninguna oferta.

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 abordar la legitimación de la asociación recurrente para la interposición del presente recurso especial. Al respecto, el artículo 48 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.»*.

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, señala que *«Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados.»*.

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones, valga por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 83/2017, 2 de mayo y 214/2017, de 23 de octubre, en la 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

Como ya se ha indicado anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra los pliegos que rigen la licitación y ello por entender que están afectados de nulidad, alegando la insuficiencia del desglose del presupuesto base de licitación, en lo relativo al concepto que incluye permisos, licencias, absentismo, unidad de apoyo y otros aumentos de los costes.



Al respecto, debemos indicar que, en los estatutos de la asociación recurrente, se establece como ámbito de actuación «*todas las actividades profesionales relacionadas con la prestación de servicios de limpieza de carácter profesional, industrial, multiservicios, edificios y locales y cualesquiera otros servicios conexos, su ámbito territorial abarca todo el territorio del Estado Español*». Por otro lado, entre sus fines se encuentra, conforme al artículo 4 de sus estatutos, la integración, representación, y defensa de los legítimos intereses de sus miembros y de su actividad empresarial.

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, debiendo reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en el artículo 48 LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el anuncio de licitación y los pliegos en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 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.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En el supuesto examinado, el recurso presentado se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1, letra b), LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente destaca del PCAP varias determinaciones relevantes: el presupuesto del contrato se fija en 833.572,79 euros (IVA 21% incluido) para el periodo inicial, calculado según el estudio de costes; la duración es de un año, con posibilidad de dos prórrogas anuales hasta un máximo total de tres años; se establece que no habrá revisión de precios; existe obligación de subrogación de trabajadores conforme al artículo 130 LCSP; y no se prevé modificación del contrato.

Sobre el cálculo económico del presupuesto base de licitación (PBL) del contrato, el estudio de costes subraya que, al ser un contrato en el que es especialmente relevante la mano de obra, el presupuesto se ha calculado teniendo especialmente en cuenta los costes laborales derivados del XVI Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad (publicado en BOE núm. 86, de 9 de abril de 2025). También se indica que la jornada máxima anual aplicable sería de 1.720 horas. El estudio de costes menciona igualmente el Real Decreto 126/2026, de 18 de febrero, por el que se fija el SMI 2026, estableciendo un salario mínimo anual de 17.094 euros.

Para dimensionar el personal, el Ayuntamiento no parte del personal actual sino de las necesidades del servicio descritas en los pliegos, concluyendo que el servicio requiere 39.559,2 horas anuales. Dividiendo ese total entre 1.720 horas/año, el órgano de contratación deduce que son necesarias 23 personas a jornada completa para ejecutar el contrato. Sobre esa base, el escrito expone que el órgano de contratación establece un coste salarial anual para el personal (incluyendo una partida para el encargado), y posteriormente aplica un porcentaje del 33,45% por cotizaciones y cargas sociales y



un 10,32% adicional para permisos, licencias, absentismo, unidad de apoyo y otros incrementos, obteniendo un coste laboral anual total de 612.358,74 euros.

El primer motivo de impugnación de la recurrente sostiene que el PBL es manifiestamente insuficiente para cubrir los costes laborales necesarios para ejecutar el servicio conforme a las horas/año exigidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP). La recurrente aclara que no cuestiona el dimensionamiento (las 23 jornadas completas resultantes), sino la estimación de los costes laborales asociados.

El argumento central es que el Ayuntamiento ha infravalorado costes esenciales al no incorporar datos reales, objetivos y disponibles en el propio expediente, especialmente el coste de la unidad de apoyo y el índice efectivo de absentismo. Se afirma que la previsión municipal para el conjunto de conceptos (permisos, licencias, absentismo, unidad de apoyo y otros incrementos) es de 57.283,74 euros, pero que el coste efectivo estimado por la parte recurrente ascendería a 145.646,50 euros.

De forma concreta, el escrito expone que solo la unidad de apoyo, según la cláusula 2.1.9 del PPTP, tendría un coste de 48.161 euros, que con la Seguridad Social alcanzaría 64.272,14 euros, superando por sí mismo la previsión municipal para el conjunto de conceptos. Además, con un absentismo acreditado del 14,66% (últimos 365 días), el coste por absentismo ascendería a 81.373,99 euros, frente a la consideración municipal integrada en el 10,32% agregado.

Según el recurso, estas diferencias evidencian que el PBL se habría construido sobre estimaciones incompletas que trasladan al adjudicatario sobrecostes inevitables desde el inicio, comprometiendo la viabilidad económica y la correcta ejecución del contrato.

El escrito encuadra jurídicamente esta insuficiencia como vulneración de varios preceptos de la LCSP, citando expresamente los artículos 100.2 (adecuación del presupuesto a precios de mercado y desglose de costes), 101.2 (valor estimado, incluyendo costes laborales y otros costes, con especial atención a convenios sectoriales en servicios intensivos en mano de obra), 101.7 (estimación con precios habituales de mercado) y 102.3 (precio adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato).

También sostiene que el órgano de contratación no habría contemplado la evolución previsible de costes laborales durante la ejecución, especialmente en caso de prórroga, lo que reforzaría la falta de adecuación del presupuesto.

En apoyo a su tesis, el escrito cita la Resolución núm. 1343/2024, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; y de la Recomendación núm. 2/1997, de 6 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid.

Como segundo motivo de impugnación, la recurrente añade que el pliego no contempla para el cálculo de costes el dato real de absentismo existente actualmente en la prestación del servicio.

Finalmente, se solicita que se estime el recurso y se declare la nulidad de los pliegos y de la documentación económica asociada, con retroacción del expediente al momento anterior a su aprobación para que se aprueben nuevos pliegos con una correcta estimación de costes, dejando sin efecto la licitación convocada. Asimismo, mediante Otrosí, pide la suspensión del procedimiento de contratación mientras se resuelve el recurso, alegando que el plazo de presentación de ofertas seguía abierto hasta el 1 de junio de 2026, y que la suspensión evitaría perjuicios a licitadores y al propio



Ayuntamiento y preservaría la igualdad de trato y no discriminación. Finalmente solicita que, si el órgano al que se dirige no fuera competente, se remitan las actuaciones al órgano competente.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En primer lugar, el órgano de contratación recuerda, en su informe, que el Ayuntamiento recibió el 16 de diciembre de 2025, la Resolución núm. 741/2025, de este Tribunal, que estimó parcialmente un recurso previo, interpuesto por otra entidad, contra la licitación anterior del mismo servicio (expediente 22031/2025), acordando anular los actos entonces impugnados (anuncio y pliegos, entre otros documentos contractuales publicados). Como consecuencia, el Ayuntamiento anuló esa licitación y planteó convocar una nueva atendiendo a lo indicado por el Tribunal.

Alega ahora el Ayuntamiento, en consecuencia, la firmeza de determinados elementos del pliego, pretendiendo con ello la inadmisión del recurso especial. Considera que la recurrente no debería poder impugnar ahora determinados aspectos (en particular, un porcentaje aplicado para permisos, licencias, absentismo y otros costes), en tanto que la licitación anterior anulada contenía el mismo porcentaje (10,32%) para permisos, licencias, absentismo y otros aumentos de los costes. Este aspecto no fue impugnado entonces, por lo que el Ayuntamiento sostiene que ese motivo habría devenido firme y el recurso debería ser inadmitido, apoyándose en doctrina de resoluciones de este Tribunal citadas en el informe.

El documento compara importes y destaca que, manteniéndose las mismas horas, el PBL actual es mayor (se indica un incremento del 32,49%, pasando de 629.127,80 euros a 833.572,79 euros IVA incluido), manteniendo el 10,32% para los conceptos mencionados.

Entrando ya en la actual licitación, el informe afirma que la tramitación se ha seguido conforme a la LCSP y centra la controversia en el presupuesto base de licitación (PBL), su desglose y la estimación de costes, con especial atención a la obligación del artículo 100.2 LCSP de que el PBL sea adecuado a precios de mercado y desglosado en costes directos e indirectos y, si procede, costes salariales desagregados, así como en la diferencia entre los costes del personal subrogable (artículo 130 LCSP) y los costes del personal necesario para ejecutar el contrato conforme a los pliegos (artículo 100.2 LCSP), defendiendo que no tienen por qué coincidir.

El Ayuntamiento remite el cálculo del PBL al estudio de costes (de 5 de marzo de 2026, publicado en el perfil del contratante), que describe como suficientemente detallado y basado en los requerimientos del PPTP.

El informe explica que el estudio de costes calcula el PBL y el valor estimado mediante una estimación de horas de servicio, trabajadores y material necesarios según el PPTP, configurando el presupuesto como tanto alzado (no por precios unitarios) y con desglose en costes directos (trabajadores, prendas de trabajo, maquinaria, vehículo, suministros y consumibles), más gastos generales y beneficio industrial. Respecto del personal se toma como base que el servicio requiere 39.559,2 horas anuales, con una jornada máxima anual de 1.720 horas, concluyéndose que son necesarios 23 trabajadores a jornada completa. Se añade que se incluye el coste de un encargado a jornada completa (el informe sugiere que puede asumir funciones de apoyo, entre otras).



También se afirma que, por tratarse de contrato reservado para Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social (CEEIS), se incorpora como coste la totalidad de la Seguridad Social (33,45% de los costes salariales), argumentando que las bonificaciones pueden variar y no pueden determinarse con precisión.

El Ayuntamiento sostiene que el nivel de desglose del estudio es más pormenorizado de lo exigido y, en conjunto, suficiente y adecuado al mercado.

El informe responde al primer motivo alegado por la recurrente (insuficiencia del PBL), señalando lo siguiente:

- Coste de la unidad de apoyo y subrogación: la recurrente ha tomado para el cálculo un coste (48.161 euros) de una cláusula del PPTP relativa a subrogación del personal existente. El Ayuntamiento replica que ese importe forma parte de la información del personal subrogable aportada por la empresa saliente y no determina el coste de ejecución según los pliegos. Se apoya en la cláusula 27 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), sobre subrogación, defendiendo que el PBL debe atender al personal necesario para ejecutar la prestación y no al personal que venía ejecutándola. Insiste en que el órgano de contratación no está obligado a mantener los mismos efectivos y que el personal subrogado puede no adscribirse finalmente al contrato o variar su destino. Se cita doctrina de distintos órganos administrativos especializados en la resolución del recurso especial, entre ellos este Tribunal.
- Suficiencia del estudio para cubrir costes mínimos (costes materiales, estructura, beneficio, salarios): el Ayuntamiento afirma que el estudio de costes incluye los elementos exigibles (costes de ejecución material, estructura, gastos generales y beneficio industrial, así como desglose salarial cuando el salario forma parte del precio).

Por todo ello, el Ayuntamiento considera que debe desestimarse el motivo de impugnación.

En cuanto al motivo relativo con los costes del absentismo, se sostiene que la recurrente se refiere al absentismo del personal a subrogar y no al del personal calculado para la ejecución. Además, el informe cita una resolución del TACRC en relación con el absentismo como elemento no exigible como condición de trabajo en el marco de la subrogación. En todo caso, el estudio contempla una partida conjunta del 10,32% de costes salariales y seguridad social para permisos, licencias, absentismo, unidad apoyo y otros aumentos, por importe de 57.283,74 euros (sin incluir gastos generales y beneficio). Se añade que la licitación vigente anterior del contrato no incluía importe por esos conceptos, por lo que ahora existe una previsión expresa. También se argumenta que el porcentaje de absentismo no equivale al porcentaje de coste de absentismo, y se ofrecen ejemplos sobre quién asume determinados pagos en incapacidad temporal o maternidad, así como bonificaciones en sustituciones.

En lo relativo a la evolución previsible de los costes laborales (incrementos futuros), el informe indica que el estudio se ajusta a los costes existentes en el momento de elaboración del presupuesto y defiende que los incrementos salariales futuros derivados de convenios en negociación se encuadran dentro del riesgo del contratista, que debe considerarlos al ofertar.

La recurrente plantea un segundo motivo de impugnación, como es no contemplar el dato real de absentismo actual. El Ayuntamiento se remite a lo argumentado en el apartado de absentismo: este



es variable e incierto y su cuantificación es una hipótesis técnica en fase preparatoria. Además, el PBL incorpora la partida del 10,32% para permisos, licencias, absentismo y otros aumentos. También se advierte (con apoyo en las resoluciones citadas) contra fijar el presupuesto en función de los costes indicados por la empresa saliente por la subrogación. Debe desestimarse también este motivo de recurso.

El informe añade dos consideraciones adicionales sobre la suficiencia global del presupuesto base:

- Aunque alguna partida fuese insuficiente, podría compensarse con otras partidas si el conjunto es razonable, recordando el incremento global del PBL respecto de la licitación anterior.
- Se destaca que, al incluir como coste todo el gasto en Seguridad Social (33,45%), pese a posibles bonificaciones por ser CEEIS, podría existir un margen de costes que no tendría que soportar la adjudicataria, lo que reforzaría la suficiencia del PBL.

También se compara el contrato en ejecución (de precio 484.962,92 euros, IVA incluido, con unas 36.530 horas anuales estimadas) con la nueva licitación (833.572,79 euros, IVA incluido, y 39.559,20 horas anuales), concluyendo que el PBL está muy por encima del precio actual y que ello evidenciaría un ajuste al precio de mercado.

El documento concluye pidiendo la desestimación íntegra del recurso de la recurrente por no concurrir causa de anulabilidad o nulidad, defendiendo que el PBL desglosa costes conforme a la LCSP y a la vista del expediente (incluida la resolución 741/2025 y el propio informe).

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal: sobre la causa de inadmisibilidad alegada por el órgano de contratación.

El órgano de contratación opone, como cuestión previa, que el recurso resulta inadmisibile por dirigirse contra un contenido de los pliegos (en particular, el porcentaje del 10,32% aplicado a permisos, licencias, absentismo, unidad de apoyo y otros aumentos de los costes) que ya figuraba en la licitación anterior del mismo servicio (expediente GEX 2025/22031), licitación que fue objeto de recurso por un tercero y anulada por otros motivos mediante Resolución 741/2025 de este Tribunal. Sostiene el Ayuntamiento que, al ser idéntico el porcentaje y constar también en el estudio económico precedente, la recurrente pudo impugnarlo en aquella ocasión. Al no hacerlo, dicho extremo devino firme y consentido, no pudiendo reabrirse el plazo de impugnación mediante la convocatoria de una nueva licitación con pliegos sustancialmente coincidentes en este punto, pues lo contrario vaciaría de eficacia los plazos de recurso y lesionaría el principio de seguridad jurídica.

Este Tribunal, que debe decidir, al dictar resolución, todas las cuestiones y causas de inadmisión que se deriven de la instrucción del procedimiento, procede en consecuencia a examinar si esa alegación encaja en el régimen de inadmisión propio del recurso especial y si concurre de modo inequívoco y manifiesto, conforme exige el artículo 55 LCSP para acordar la inadmisión.

La inadmisión del recurso especial es una decisión de naturaleza procesal que impide el enjuiciamiento de fondo, por lo que, de conformidad con el artículo 55 LCSP, solo procede cuando conste de modo manifiesto alguno de los supuestos tasados. Sin embargo, esta taxatividad no puede interpretarse de modo aislado, pues el propio sistema de control en contratación pública, y la regla de que la apreciación de los requisitos de admisión corresponde al Tribunal, exige que se valore también



si, bajo la apariencia de impugnación de un acto recurrible, se está realmente intentando combatir un contenido ya consentido y no impugnado en tiempo y forma, esto es, si se pretende obtener una suerte de reapertura artificial del término impugnatorio. En esta línea, debe recordarse que el principio de preclusión y la firmeza por consentimiento de los actos no recurridos en plazo operan como límites estructurales al ejercicio de acciones impugnatorias, y que su apreciación, cuando resulte patente, se integra materialmente en la falta de recurribilidad autónoma por tratarse de una mera reproducción o confirmación de lo ya firme, categoría que, en el ámbito general del enjuiciamiento administrativo, se reconduce a la actividad no susceptible de impugnación cuando el acto impugnado sea mera reproducción de otro anterior definitivo y firme o sea confirmatorio de un acto firme por no haber sido recurrido en tiempo y forma. Esta construcción, aunque elaborada para el proceso contencioso, expresa un criterio general: no es impugnable lo que, por haber quedado firme por consentimiento, se intenta reabrir sin un verdadero acto nuevo con contenido innovador respecto del extremo combatido.

En este sentido, en la controversia que aquí nos atañe, es necesario recordar, en primer lugar, que la anterior licitación del mismo servicio – que fue anulada por nuestra Resolución 741/2025, de 5 de diciembre de 2025 (Recurso núm. 678/2025)- fue publicada en la PCSP el día 6 de noviembre de 2025, como puede comprobarse, a fecha de la presente Resolución, en el enlace de la Plataforma a la mentada licitación. Esa publicación, como bien se sabe, permite a cualquier persona acceder electrónicamente a la información puesta a disposición por el Ayuntamiento.

Dentro de los documentos contractuales que regían la primera licitación, se encuentra el denominado “Estudio de costes”, publicado el día 20 de noviembre de 2025. Dicho documento económico establecía unos costes salariales de 413.262,96 euros y añadía textualmente: *«Al coste señalado habría que incrementar un 10,32% correspondiente a permisos, licencias, absentismo y otros aumentos de los costes que supondría unos costes salariales totales 455.911,70 euros»*.

Finalmente, tras sumar a esa cantidad el coste de prendas de trabajo, amortizaciones de maquinaria, vehículo, gastos de suministros, gastos generales (3%) y beneficio industrial (5%), el presupuesto base de licitación del contrato ascendió a la cantidad de 519.940,33 euros (IVA excluido) y 629.127,80 euros (IVA incluido del 21 %).

Esta licitación (planteada en noviembre de 2025) fue anulada por Resolución núm. 741/2025 de este Tribunal, en la que estimaba un motivo de recurso consistente en que no se habían tenido en cuenta en el cálculo del PBL los gastos de Seguridad Social del personal. El otro motivo alegado, relativo a la falta de información sobre la discapacidad de los trabajadores afectados por la subrogación, fue desestimado a través de la misma Resolución.

En la nueva licitación, el estudio de costes, publicado el 4 de mayo de 2026, establece los siguientes costes laborales:

- Coste salarial: 415.942,30 euros.
- Seguridad Social (33,45% del coste salarial): 139.132,70 euros.
- Permisos, licencias, absentismo, unidad apoyo y otros aumentos de los costes (10,32 % de los costes salariales y seguridad social): 57.283,74 euros.
- Total de costes laborales: 612.358,74 euros



Si a los costes laborales, se suman, como en la anterior licitación, el coste de prendas de trabajo, amortizaciones de maquinaria, vehículo, gastos de suministros, gastos generales (3%) y beneficio industrial (5%), el presupuesto base de licitación del contrato ascienden a la cantidad de 688.903,13 euros (IVA excluido) y 833.572,79 euros (IVA incluido del 21 %).

Llegado este momento, es necesario ahora identificar cuáles son las pretensiones de la recurrente en relación con la licitación que ahora se impugna. Así, el primer motivo del recurso planteado está centrado en la suficiencia económica del presupuesto base de la licitación. Tanto es así que la recurrente, en su escrito, inserta un cuadro donde recoge una comparativa con un análisis entre los costes establecidos en la licitación y los que la empresa considera como suficientes:

	Totales PBL	Totales con estimación
Salario bruto anual 23 operarios	393.162,00 €	393.162,00 €
Salario bruto anual encargado	22.780,30 €	22.780,30 €
Coste salarial	415.942,30 €	415.942,30 €
Seguridad social (33,45 % del coste salarial)	139.132,70 €	139.132,70 €
		81.373,99 €
Permisos, licencias, absentismo, unidad de apoyo y otros aumentos de costes (10,32 % de los costes salariales y seguridad social)		64.272,14 €
	57.283,74 €	145.646,13 €
Total costes trabajadores	612.358,74 €	700.721,13 €
Prendas de trabajo	1.680,00 €	1.680,00 €
Amortizaciones maquinaria	681,25 €	681,25 €
Vehículo	3.000,00 €	3.000,00 €
Gastos suministros	20.153,28 €	20.153,28 €
Total costes directos	637.873,27 €	726.235,66 €
3 % de gastos generales	19.136,20 €	21.787,07 €
5 % de beneficio industrial	31.893,66 €	36.311,78 €
Total gastos indirectos	51.029,86 €	58.098,85 €
Total presupuesto (IVA excluido)	688.903,13 €	784.334,51 €
IVA 21 %	144.669,66 €	164.710,25 €
Presupuesto de base de licitación (IVA incluido del 21 %)	833.572,79 €	949.044,76 €

Como puede comprobarse, la recurrente da por bueno el coste salarial (415.942,30 euros) y el de Seguridad Social (139.132,70 euros), así como el derivado de las prendas de trabajo, amortizaciones de maquinaria, vehículo y gastos de suministro. Discrepa únicamente en la partida dedicada a permisos, licencias, absentismo, unidad de apoyo y otros aumentos de costes, estimando esta cuantía en 145.646,13 euros (frente a los 57.283,74 euros que establece el PBL). La cantidad relativa a costes indirectos (gastos generales y beneficio industrial) e IVA aumentan en la columna del cálculo de la recurrente, pero únicamente debido a que se aplican los mismos porcentajes (3%, 5% y 21%, respectivamente) a un total mayor calculado de costes directos (provocado únicamente por el aumento de la partida de permisos, licencias, ...).

Por tanto, podemos concluir que, en este primer motivo, la queja del recurrente se centra únicamente en la insuficiencia económica de la partida dedicada a permisos, licencias, absentismo, unidad de apoyo y otros aumentos de costes.

Sin embargo, como ya hemos puesto de manifiesto, la licitación original (de noviembre de 2025) incluía una partida similar, referida a permisos, licencias, absentismo y otros aumentos de los costes, que, si bien era de una cuantía menor, establecía una regla de cálculo de este concepto, que era la consistente en aplicar un 10,32% de los costes salariales. Esta previsión del estudio de costes, en tanto que establecía el porcentaje aplicable para calcular este apartado del PBL, no fue atacado ni impugnado en su día, ni por la empresa entonces recurrente ni por ninguna otra entidad.



En la actual licitación (mayo de 2026), la cuantía de la partida relativa a permisos, licencias, absentismo, unidad de apoyo y otros aumentos de costes, también se ha calculado aplicando el mismo porcentaje de 10,32% que ya fue utilizado en la licitación de 2025.

Por tanto, del examen comparado de los documentos de estudio de costes económicos aportados al expediente GEX 2025/22031 (de noviembre de 2025) y al expediente GEX 2026/4263, resulta acreditado un elemento determinante: en ambos estudios se recoge expresamente el mismo porcentaje del 10,32% vinculado a permisos, licencias, absentismo y otros aumentos de los costes (en el estudio de 2025) y a permisos, licencias, absentismo, unidad de apoyo y otros aumentos de los costes (en el estudio de 2026).

El informe municipal, emitido a raíz de este recurso especial, destaca que las dos licitaciones son idénticas en el citado porcentaje, y que el escrito de la recurrente centra su crítica precisamente en la insuficiencia de esa partida. Pues bien, tal motivo —por su estricta referencia al porcentaje del 10,32% como hipótesis de cálculo para esos conceptos— era objetivamente impugnabile en la licitación de 2025, y el hecho de que no se combatiera entonces determina que, respecto de la recurrente y del interés sectorial que dice representar, aquel contenido quedara consentido en tanto no fue recurrido en plazo cuando se aprobó y publicó por primera vez. En efecto, admitir que cada nueva convocatoria de un mismo servicio, tras una anulación por motivos ajenos a la partida debatida, permite reabrir sucesivamente la impugnación de cláusulas o parámetros económicos idénticos que pudieron y debieron cuestionarse en su momento, conduciría a que tales extremos no adquirieran nunca firmeza, haciendo ilusorio el efecto preclusivo de los plazos, lo que es incompatible con la seguridad jurídica y con la finalidad ordenadora del sistema de revisión.

Es cierto que el presupuesto base de licitación del expediente de 2026 es superior al de 2025, principalmente porque el estudio de 2026 incorpora expresamente el coste de Seguridad Social. Sin embargo, la causa de inadmisión apreciada no versa sobre la posibilidad abstracta de impugnar el nuevo presupuesto total, sino sobre la concreta pretensión articulada por la recurrente que se dirige a combatir una partida del PBL cuya forma de cálculo —el porcentaje del 10,32%— permanece inalterado desde la anterior licitación (de 2025) y que constituye, en el plano argumental del recurso, el núcleo de la impugnación en cuanto generador de la supuesta insuficiencia del PBL. En otras palabras, la actualización de otras partidas no convierte en nuevo el extremo que se mantiene idéntico, cuando la crítica del recurrente no se apoya en una alteración sobrevenida del porcentaje o en la aparición de un dato o circunstancia novedosa imputable a la nueva licitación, sino en la discrepancia con una hipótesis de cálculo ya conocida desde la licitación anterior y no impugnada. Bajo este prisma, el recurso se dirige, en realidad, contra un contenido confirmatorio o reiterativo respecto del cual operó la preclusión por consentimiento, lo que determina que, en lo relativo a este motivo central, el recurso no pueda ser admitido al pretender impugnar un extremo que, en el ámbito objetivo en que se plantea, carece ya de impugnabilidad autónoma por haber quedado firme frente al recurrente.

Este Tribunal, en la Resolución 89/2026, de 17 de febrero de 2026 (Recurso 60/2026) resume la doctrina en la materia, citando otras decisiones de este mismo Órgano:

«En nuestra Resolución 482/2024, de 31 de octubre, se resume la doctrina del Tribunal en esta materia del modo siguiente:



<< (...) es doctrina de este Tribunal (v.g. Resoluciones 408/2015, de 4 de diciembre, 94/2016, de 6 de mayo, 151/2016, de 1 de julio, 125/2018, de 4 de mayo, 414/2020, de 26 de noviembre, 293/2022, de 27 de mayo, 407/2022, de 28 de julio y 621/2023, de 15 de diciembre, entre otras) que no es posible impugnar las cláusulas de un pliego cuyo contenido resulta idéntico al de las cláusulas de un pliego anterior recurrido y anulado por el Tribunal, pero por otros motivos y atacando otras cláusulas diferentes.

La argumentación de las Resoluciones citadas de este Tribunal ha sido, en síntesis, la siguiente:

1. Si un licitador pudo impugnar determinadas cláusulas de un pliego y no lo hizo, no puede hacerlo con ocasión del nuevo pliego que se apruebe como consecuencia de haber sido anulado el primero, pues el contenido de aquellas cláusulas quedó ya firme.

2. Si fuese permitido el anterior proceder de los interesados, es decir, si se admitiera un nuevo recurso contra cláusulas que no fueron impugnadas en un primer recurso contra el pliego y que vuelven a tener el mismo contenido en el pliego posterior que es reproducción parcial de aquel, dicho clausulado nunca adquiriría firmeza y su plazo de impugnación no precluiría, lo que no puede admitirse por elementales razones de seguridad jurídica, principio que es de alcance constitucional y se consagra en el artículo 9.3 de la Constitución.

3. No es admisible el recurso especial frente a cláusulas de un nuevo pliego que no fueron impugnadas con ocasión del recurso contra el anterior pliego anulado, tal como establece para los recursos jurisdiccionales el artículo 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa: «No es admisible el recurso contencioso- administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma».

4. La Sentencia del Tribunal Constitucional 24/2003, de 10 de febrero, resulta ilustrativa al respecto y zanja cualquier duda sobre esta materia al señalar que «los actos confirmatorios –al igual que ocurre con los reproductorios a los que se refiere también el precepto legal que estamos examinando– no son en realidad actos nuevos, sino que se limitan a reiterar lo ya declarado en otra resolución anterior que es firme, por lo que, si se permitiera la impugnación de este tipo de actos, se estarían recurriendo en realidad actos que no son susceptibles de recurso. En definitiva, las mismas razones de seguridad jurídica que justifican la preclusividad de los plazos procesales son las que justifican que dichos plazos no puedan reabrirse forzando la producción de un acto cuyo contenido es el mismo que otro anterior que es firme por no haber sido recurrido en tiempo o forma. (...) dicho acto, como se ha indicado, no es un acto nuevo, sino que se limita a reiterar el contenido de otro anterior que, en su momento, pudo ser impugnado».

En el supuesto enjuiciado, aplicando la doctrina expuesta en estas resoluciones del Tribunal, no puede la recurrente impugnar la configuración del objeto del contrato, la no división en lotes y la reserva a la que hace referencia en los nuevos pliegos cuando consintió la configuración establecida en los pliegos iniciales de los que aquellos traen causa y que no han sido alterados en este particular extremo. El clausulado al que se refiere la recurrente quedó firme al no ser combatido mediante un recurso especial en materia de contratación contra los primeros pliegos en los que se pusiera de manifiesto estas cuestiones. Ello determina la inadmisión del recurso respecto al motivo analizado en este fundamento.



También el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha sostenido el criterio expuesto. En concreto, en su Resolución 462/2013, de 23 de octubre, señalaba que «procede también inadmitir el resto de motivos de impugnación que ahora incluye (nuevas cuestiones relacionadas con el IVA, insuficiencia del presupuesto del contrato, no diferenciación económica de las partidas del pliego lo que ocasiona indefensión y perjuicio económico para su empresa si se da por finalizado el contrato) en la medida que no fueron alegados en su día por la recurrente cuando impugnó el anuncio de licitación publicado en el BOP de Alicante el 31 de julio, pudiendo perfectamente haberlo hecho, por lo que debe considerarse que, en lo referente a los mismos, en cuanto que se trata de aspectos del anuncio y del PCAP que no han sido objeto de ninguna variación, tanto uno como otro quedaron en su día confirmados por su falta de impugnación, por lo que, al tratarse en este caso de una mera reproducción de los anteriores anuncios y pliegos firmes y consentidos, alcanzaron a su vez firmeza, sin que puedan ahora ser impugnados en la presente vía administrativa, tal como, respecto de los recursos jurisdiccionales, establece el artículo 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que declara inadmisibile el recurso “respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma”».

Y el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su Resolución 53/2020, de 10 de marzo, también comparte este criterio al manifestar que «Contrastados ambos pliegos, se observa que, si bien con una sistemática ligeramente diferente y con una variación en la redacción del primer punto del criterio “Medidas de carácter social” que se analizará posteriormente, los criterios de adjudicación que ahora se impugnan ya existían en el PCAP que rigió el procedimiento de adjudicación cancelado por la Resolución 034/2019 de este OARC / KEAO. Consecuentemente, la base fáctica sobre la que se sustenta el recurso que ahora se analiza ya existía y podía ser conocida cuando se publicó el primer procedimiento de adjudicación. El actual recurrente no lo hizo así, y su pretensión de hacerlo ahora no puede ser aceptada, ya que ello supondría mantener permanentemente abierto el plazo de interposición del recurso especial, cuando su carácter preclusivo es parte fundamental del sistema establecido en la LCSP y el Derecho comunitario que ésta incorpora (ver Resoluciones 24/2014, 26/2015, 152/2018, 76/2019 y 108/2019 del OARC / KEAO y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso Universale Bau AG y otros contra Entsorgungsbetriebe, C- 470/99, de 12 de diciembre de 2002, apartados 75 y 76). La completa consecución de los objetivos del recurso especial (su rápida resolución para reparar la ilegalidad observada), así como los objetivos de la compra pública, se verían comprometidos si los candidatos y licitadores pudieran impugnar una a una las diversas irregularidades del PCAP, obligando a la entidad adjudicadora a reiniciar nuevamente el procedimiento de contratación por cada uno de los recursos. Es decir, de admitirse la posibilidad de impugnar cualquiera de las cláusulas de un pliego cada vez que se procediese a su publicación como consecuencia de la estimación de un recurso especial, éste se podría convertir en un instrumento para dilatar el procedimiento de contratación, perdiendo la finalidad que persigue y creando inseguridad en los potenciales licitadores en lo referente a la firmeza del pliego que se licita. Debe resaltarse que la cuestión sería distinta si el recurso se basara en un motivo referido a cláusulas nuevas o actuaciones propias del nuevo procedimiento de adjudicación (ver, en este sentido, la Resolución 112/2014 y 26/2015 del OARC / KAO)».

Como hemos argumentado, en el caso aquí analizado, teniendo en cuenta que la recurrente no recurrió (o al menos no consta ni se ha acreditado) los pliegos inmediatamente anteriores de los que traen causa los ahora impugnados, aquellos adquirieron firmeza en los extremos consentidos por



inatacados. Asimismo, la recurrente debió observar en el presente recurso contra los pliegos la conducta que su actuación inmediatamente anterior hacía prever; es decir, que no iba a impugnar los actuales pliegos cuando no lo hizo respecto a los inmediatamente anteriores, generando con ello en la Administración contratante la confianza de que se aquietaba a su contenido en los particulares extremos ahora combatidos.>>

Asimismo, conviene señalar que para aplicar esta doctrina resulta indiferente que el recurso anterior contra los pliegos hubiese sido interpuesto por la misma entidad que ahora vuelve a hacerlo o por otra distinta. Más en un supuesto como en el que nos ocupa, en el que no consta que concurriese en la licitadora ahora recurrente ninguna causa que le impidiese la interposición del recurso a la fecha de la primera publicación de los pliegos.

Lo relevante es el efecto de firmeza que adquieren las cláusulas del pliego que, pudiendo impugnarse en su momento procedimental oportuno, no lo fueron y quedaron firmes; sin que pueda entenderse reabierto el plazo de impugnación contra ellas por el hecho de que, tras la anulación parcial de un pliego inicial, se apruebe uno nuevo con cláusulas idénticas al pliego primitivo. Este ha sido el criterio defendido por este Tribunal entre otras en la Resolución 628/2024, de 10 de diciembre».

En consecuencia, y a la vista de lo expuesto, debe afirmarse que la reproducción literal del porcentaje del 10,32% en la nueva licitación no constituye un acto innovador ni autónomo, sino la mera reiteración de un parámetro económico ya incorporado al pliego anterior y que, pudiendo haber sido impugnado en su momento, no lo fue. Esta identidad objetiva entre ambos estudios de costes (no solo en la cifra porcentual, sino en la función que desempeña dentro del cálculo del PBL), determina que el contenido ahora cuestionado haya quedado firme por consentimiento.

A mayor abundamiento, la recurrente no aporta elemento alguno que permita apreciar la existencia de una alteración sustancial, sobrevenida o imprevisible que pudiera justificar la reapertura del plazo de impugnación respecto de un extremo que permaneció invariable entre ambas licitaciones. La mera actualización de otras partidas del presupuesto (derivada de la incorporación de la Seguridad Social o de ajustes cuantitativos en costes directos), no convierte en nuevo el elemento que permanece idéntico, ni altera su naturaleza de acto confirmatorio.

Admitir lo contrario supondría permitir que cada nueva convocatoria del contrato, aun cuando derive de una anulación parcial por motivos ajenos al extremo debatido, reabriera indefinidamente la posibilidad de impugnación de cláusulas no recurridas en su momento, frustrando la finalidad preclusiva del recurso especial y comprometiendo gravemente el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE.

En suma, el parámetro del 10,32% constituye un contenido firme, consentido y no susceptible de revisión en esta vía, al no concurrir novedad material alguna que habilite su impugnación ex novo.

Por tanto, en opinión de este Tribunal, la recurrente, con su primer motivo de impugnación, está intentando reabrir la forma de cálculo (aplicando el porcentaje del 10,32%) del concepto concerniente a permisos, licencias, absentismo, unidad de apoyo y otros aumentos de costes, que permanece inatacado desde la anterior licitación. De esta forma, reiteramos que no puede utilizarse una nueva impugnación de los documentos que rigen la licitación para cuestionar aspectos que pudieron ser recurridos en su día y no fueron atacados. En tanto que este apartado ya estaba entre los documentos contractuales iniciales, pero no fue recurrido en su momento, debe considerarse como acto



consentido, en tanto que ha precluido la posibilidad de impugnar esta concreta previsión del cálculo del PBL.

Es necesario hacer referencia a que el estudio de costes de 2025 denomina el concepto en discusión como permisos, licencias, absentismo y otros aumentos de los costes, mientras que en 2026 aparece referido como permisos, licencias, absentismo, unidad de apoyo y otros aumentos de costes. La partida de 2026 incluye nominalmente una referencia a la unidad de apoyo, que no aparecía expresamente recogida en 2025. Sin embargo, consideramos que los dos conceptos deben ser considerados como idénticos, puesto que la inclusión nominal de la unidad de apoyo en 2026 aparece únicamente como una mayor concreción de la partida en cuestión, en tanto que la existencia de dicha unidad de apoyo es un requisito exigido normativamente por el artículo 6 del Real Decreto 469/2006, de 21 de abril, por el que se regulan las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo, y por la Orden de 27 de noviembre de 2023, de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, por la que se desarrolla el procedimiento de calificación, inscripción, modificación de datos registrales y descalificación de los centros especiales de empleo y la organización y funcionamiento del Registro Andaluz de Centros Especiales de Empleo. Por tanto, en tanto que la unidad de apoyo era obligatoria -por imperativo normativo- en las dos licitaciones, el concepto económico en cuestión ha cubierto los gastos de la unidad de apoyo en ambos casos, tanto en 2025 como en el 2026.

Sentado lo anterior, y dado que el recurso se articula sustancialmente sobre esa impugnación del 10,32% en el concreto concepto, apreciándose que la cuestión se reconduce a la impugnación de un contenido idéntico a otro anterior consentido y firme por falta de impugnación en tiempo y forma, procede declarar la inadmisión del primer motivo de recurso al amparo del artículo 55 LCSP, por interponerse contra un acto que, en el concreto extremo combatido y en la configuración en que se plantea, no resulta susceptible de impugnación efectiva por operar la preclusión derivada del consentimiento anterior, concurriendo así, de modo inequívoco y manifiesto, un presupuesto impeditivo del enjuiciamiento de fondo.

En cuanto al segundo motivo de impugnación, referido al cálculo de los costes en relación con el dato real de absentismo existente, debe señalarse que el coste del absentismo ya ha sido incluido en el concepto antes estudiado (permisos, licencias, absentismo, unidad de apoyo y otros aumentos de costes), cuyo cálculo se realiza en función del porcentaje del 10,32%. Por tanto, es necesario proceder asimismo la inadmisión del recurso en lo relativo a este motivo, en tanto que el cálculo del absentismo también estaba ya establecido mediante el porcentaje fijado en los estudios de coste, tanto de 2025 como de 2026, con lo que resulta igualmente consentido por inatacado en la primera licitación.

A mayor abundamiento, este segundo motivo no ha sido desarrollado en absoluto por la recurrente, con lo que carece de toda motivación. Este Tribunal está obligado a resolver de forma congruente con las alegaciones realizadas y lo solicitado, con lo que un motivo huérfano de argumentación fáctica y jurídica carece de viabilidad, por lo que tampoco puede ser atendido.

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



ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ■■■, contra los pliegos que han de regir el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios denominado «Servicio de limpieza general de edificios municipales (reservado conforme a la DA 4 de la LCSP)» (Expediente 4263/2026), convocado por el Ayuntamiento de Montilla (Córdoba), por la concurrencia de la causa prevista en el artículo 55, letra d), LCSP.

SEGUNDO. De conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 LCSP, el levantamiento de la suspensión acordada del procedimiento de adjudicación.

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 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.

