

**Recurso 433/2025**  
**Resolución 536/2025**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 8 de septiembre de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la [REDACTED] [REDACTED] contra el anuncio de licitación y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza, gestión de residuos y servicios complementarios con destino a diversos hospitales de la provincia de Málaga, pertenecientes al Servicio Andaluz de Salud», expediente número CONTR 2025 0000292396, convocado por el Hospital Universitario Regional de Málaga, adscrito al Servicio Andaluz de Salud, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 15 de julio de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, dicho día, los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el citado perfil de contratante. El valor estimado del contrato asciende a 137.592.604,49 euros y se encuentra dividido en 6 lotes.

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 1 de agosto de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la [REDACTED] [REDACTED] (en adelante [REDACTED] o la recurrente) contra el anuncio de licitación y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato citado en el encabezamiento de la presente resolución.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 4 de agosto de 2025, se remite al órgano de contratación copia del recurso interpuesto y se le solicita que aporte el informe al mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Órgano el 6 de agosto de 2025.

Posteriormente, el 8 de agosto de 2025, este Órgano, por Resolución M.C. 113/2025, adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada 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 mismo 8 de agosto 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 dicho día, fecha de la adopción y notificación de la citada medida cautelar.

El 11 de agosto de 2025 fue recibido en este Tribunal lo solicitado al órgano de contratación, incluido informe de persona al servicio del Hospital Universitario Regional de Málaga en el que se hace constar la inexistencia de proposiciones presentadas a la licitación que se examina.

Por último, al constar la inexistencia de 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 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 federación sindical recurrente para la interposición del presente recurso especial.

En este sentido, el artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados»*.

En el supuesto examinado, la federación sindical recurrente afirma que el presupuesto de licitación y el valor estimado del contrato fijados por el órgano de contratación no son suficientes para cubrir todo el coste laboral y de seguridad social que conllevará la ejecución del contrato.

Queda acreditado, que la actuación impugnada repercute de manera clara en la esfera jurídica de las personas trabajadoras de la futura entidad adjudicataria, lo que justifica por tanto a juicio de este Tribunal, el interés



colectivo que representa la confederación sindical recurrente en defensa de los derechos laborales afectados por la contratación proyectada.

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

En el presente supuesto el recurso se interpone contra el anuncio de licitación 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, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, el anuncio de licitación y los pliegos fueron publicados y puestos a disposición de las personas interesadas el 25 de julio de 2025 en el perfil de contratante, por lo que el recurso presentado en el registro de este Tribunal el 1 de agosto 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 el anuncio de licitación y los pliegos que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de licitación, solicitando a este Tribunal que con estimación del mismo proceda a anular dichos actos.

Denuncia la recurrente, por un lado, que los pliegos no contienen un desglose pormenorizado de los costes directos e indirectos del servicio con arreglo a las anualidades de vigencia del contrato, y lo que es más relevante tratándose de un contrato en el que la mano de obra es determinante, tampoco del coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución, conforme al artículo 100.2 de la LCSP; y por otro lado, que sin perjuicio de lo anterior, el anuncio y los pliegos no resultan tampoco ajustados a derecho por cuanto que, al fijar un presupuesto base de licitación por importe de 137.592.604,49 euros, excluido el impuesto sobre el valor añadido (IVA), no cubre ni tan siquiera el coste laboral y de seguridad social exigible en este contrato, en virtud de lo dispuesto en el Convenio sectorial de aplicación.

En este sentido, cita y reproduce los artículos 100, 101.1 y 2 y 102. 1 a 3 de la LCSP, tras lo cual afirma que existe, pues, la obligación de la Administración de cuidar de que tanto el presupuesto base de licitación como el valor estimado y el precio del contrato se ajusten a los términos económicos de los convenios colectivos aplicables; sin embargo, como se expone seguidamente, en este caso se infringen estos preceptos.

Acto seguido, respecto de la cláusula 2.2.12 del pliego de prescripciones técnicas (PPT) y de los apartados 1 y 7 de la cláusula 16 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) reproduce lo siguiente:

De la cláusula 2.2.12 del PPT que *«La plantilla que la empresa adjudicataria pondrá a disposición de los centros, será la adecuada para obtener el nivel óptimo de calidad en las prestaciones objeto de contrato conforme a lo establecido en el Plan Funcional de Limpieza aprobado por el Centro. La jornada laboral normal de los trabajadores*



*que componen dicha plantilla, corresponde al número de horas semanales que establezca la legislación vigente y en los convenios colectivos aplicables.».*

Del apartado 1 de la cláusula 16 del PCAP que *«La persona contratista quedará obligada, con respecto al personal que emplee en la realización del objeto del contrato, al cumplimiento de las disposiciones en materia de Legislación Laboral y de Seguridad Social vigentes durante la ejecución del contrato. En particular deberá cumplir con las condiciones establecidas en el convenio Código colectivo aplicable existente en el sector en el que se encuadre la actividad de la empresa contratista, así como los derechos adquiridos por las plantillas.»*. Y del apartado 7 de dicha cláusula 15 del PCAP que *«La plantilla que la empresa adjudicataria pondrá a disposición de los centros, será la adecuada para obtener el nivel óptimo de calidad en las prestaciones objeto de contrato conforme a lo establecido en el Plan Funcional de Limpieza aprobado por el Centro. La jornada laboral normal de los trabajadores que componen dicha plantilla, corresponde al número de horas semanales que establezca la legislación vigente y en los convenios colectivos aplicables.»*.

Posteriormente, el recurso pone de manifiesto una serie de cuestiones de los anexos II y VIII afirmando tras lo cual que se desconoce el número de personas trabajadoras que sería necesaria, ante la disminución de horas y el aumento de metros cuadrados de prestación de servicios, lo cual implica que debe existir un volumen de plantilla acorde a dichas circunstancias, siendo insuficiente lo planteado en el PPT para la contratación del servicio que se licita.

Al respecto, considera el recurso que existen otros aspectos que pueden agravar aún más las consecuencias del establecimiento de un presupuesto base de licitación insuficiente, como es el hecho de que se admita la posibilidad de ofertar a la baja, lo que disminuye aún más la capacidad de la entidad adjudicataria de hacer frente, como debe, a sus obligaciones sociales y laborales; dicho de otro modo, el presupuesto base de licitación no permite que en la ejecución de este contrato se puedan abonar y reconocer a las personas trabajadoras todos los conceptos laborales establecidos en el convenio colectivo de aplicación, lo que no resulta aceptable.

En cuanto al anexo II del PPT, la recurrente señala que en el mismo se establecen los metros cuadrados de las dependencias de los distintos hospitales de la provincia de Málaga pertenecientes al Servicio Andaluz de Salud, siendo el total 846.211,78 metros cuadrados, lo que supone un incremento de 237.770,54 metros cuadrados.

Respecto al anexo VIII del PPT, la recurrente manifiesta que en el mismo se indica el número de horas habituales de presencia diaria por turno, siendo el total 776.146,54 horas, lo que supone una disminución de 251.679,20 horas. Asimismo, indica que en dicho anexo se puede constatar un incremento de metros cuadrados por hora de trabajo, siendo la media de 1,22 m<sup>2</sup>, lo que supone un incremento de 0,65 m<sup>2</sup> por hora de trabajo. Esto es, si se considera inversamente, se produce una disminución de tiempo de trabajo por metro cuadrado, siendo la media de 0,96 horas, lo que supone una reducción de 1,09 horas por metro cuadrado, lo que se traduce en una sobrecarga laboral del personal de la plantilla necesaria contraviniendo lo preceptuado en la legislación laboral.

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

Sobre el fondo del asunto, el órgano de contratación en su informe al recurso, en cuanto a la ausencia de desglose pormenorizado de los costes directos e indirectos del servicio y de los salarios de las personas empleadas para su ejecución, señala que la información sobre los costes salariales aportada en la cláusula 3 del PCAP -páginas 10 a 20-, que reproduce casi en su totalidad, contiene una justificación suficiente, adecuada y desglosada de todos los conceptos que han determinado el presupuesto base de licitación y que se exigen conforme a la ley. Sobre ello, indica que a la vista del análisis contenido en la referida cláusula del PCAP, queda evidenciado, con los datos económicos en él obrantes, que, el presupuesto base de licitación ha sido realizado de



forma desglosada, con desagregación de género y categoría profesional, considerando gastos generales y beneficio industrial, no conculcándose los preceptos alegados por la recurrente.

En cuanto a la insuficiencia del presupuesto base de licitación para cubrir el coste laboral y de seguridad social exigible en este contrato, afirma el informe al recurso que la aducida insuficiencia no ha sido acreditada en forma alguna por la recurrente, que no plantea ningún estudio alternativo económico, sino que se limita a declarar que el realizado por el órgano de contratación resulta deficiente, sin especificar, ni justificar por qué razón así lo considera. En este sentido, la recurrente ha obviado argumentar el referido incumplimiento, debiendo ésta, en su caso, haber indicado porcentajes, variables, etc., que pudieran haber incidido en la determinación de un supuesto presupuesto base de licitación insuficiente, circunscribiéndose, a efectuar una afirmación, en términos abstractos, que no evidencia la inviabilidad económica del contrato y, menos aún, el incumplimiento de las obligaciones sociales y laborales de las personas trabajadoras responsables de la prestación de este servicio, no quedando por tanto demostrado, ni siquiera mínimamente, que el presupuesto base de licitación, y por ende el valor estimado del contrato, sea insuficiente, ni que el mismo no sea adecuado a los precios de mercado.

Respecto a las cuestiones planteadas por la recurrente en cuanto al anexo II del PPT, advierte el informe al recurso que la recurrente no especifica respecto a qué se produce ese incremento, únicamente se limita a indicar la existencia de un incremento de 237.770,54 metros cuadrados, de los que no justifica su procedencia, por lo que se desconoce el origen de esta comparación. Del mismo modo, en el recurso se alude que en el anexo VIII del PPT, afirmando que las horas totales suponen una disminución de 251.679,2 horas, de las que, al igual que ocurre con los metros cuadrados del anexo II, no se justifica su procedencia, desconociendo de dónde procede dicho dato.

En este sentido, señala el informe al recurso que el número de metros cuadrados recogidos en el anexo II del PPT son los aportados por los distintos centros, estando ajustados a la realidad de estos; a partir de estos metros cuadrados, en función de las zonas a las que correspondan (A/AA, B o resto, según se ha recogido en dichos anexos), se obtiene el número de horas por día de la semana y por franja horaria, considerándose que se ajusta a las necesidades que se pretenden satisfacer con este contrato, desconociéndose de dónde se obtienen los datos de incremento de metros cuadrados y disminución de horas de prestación del servicio. Para reforzar su alegato el órgano de contratación en su informe al recurso hace referencia a la Resolución 383/2025 de 27 de junio, de este Tribunal, que reproduce en parte.

Al igual que se remite a dicha resolución en la contestación a la alegación de la recurrente sobre la posibilidad de ofertar económicamente a la baja, señalando además de lo citado en la mencionada resolución que en la presente licitación, si se analiza la fórmula establecida en la página 41 del PCAP, se observa que se han previsto dos tramos, un primer tramo para descuentos inferiores o iguales al 2,5%, donde hay más diferencia de puntuación a medida que los descuentos sean superiores, y un segundo tramo para descuentos superiores al 2,5%, donde no se premian los grandes descuentos, al ser la diferencia pequeña entre los descuentos superiores a ese porcentaje.

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

**Primera.** Sobre la ausencia de desglose pormenorizado de los costes directos e indirectos del servicio y de los salarios de las personas empleadas para su ejecución.

Al respecto, de la lectura conjunta de los artículos 100.2 y primer párrafo del 101.2 de la LCSP, reproducidos por la recurrente, es posible entender que el nivel de desglose del presupuesto base de licitación y, por ende, de valor estimado del contrato, sería el de costes directos, costes indirectos, gastos generales de estructura y beneficio



industrial. Dicho desglose coincide con el recogido, aunque para el contrato de obras, en los artículos 130 y 131 del RGLCAP.

Asimismo, cabe preguntarse dentro de cada tipo de gastos cuál es el nivel de desglose que exige la normativa contractual. Al respecto, este Tribunal en sus resoluciones, entre otras, en las 136/2022 de 18 de febrero, 451/2022 de 22 de septiembre, 325/2024 de 9 de agosto y, más recientemente, en la 383/2025 de 27 de junio, ha puesto de manifiesto que los artículos 100 y 101 de la LCSP no obligan a un desglose individualizado de los costes directos e indirectos y de los gastos generales de estructura.

Sin embargo, en lo que aquí interesa, el último inciso del artículo 100.2 de la LCSP afirma que en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, circunstancia que concurre en el supuesto que se examina, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, lo que unido a lo señalado en el primer párrafo del artículo 101.2 de la LCSP, que dispone que deberán tenerse en cuenta los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, supone que el desglose individualizado de los costes que conforman el presupuesto base de licitación y, por ende, el valor estimado del contrato deberá realizarse de tal modo que permitan constatar, por las potenciales entidades licitadoras, los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, esto es la correcta aplicación de las normativas laborales vigentes (v.g., entre otras, Resoluciones de este Tribunal 641/2023 de 15 de diciembre, 69/2024 de 9 de febrero, 513/2024 de 15 de noviembre y 383/2025 de 27 de junio).

En el supuesto que ahora se examina, el presupuesto base de licitación y, por ende, de valor estimado del contrato viene regulado en la cláusula 3 de PCAP -páginas 10 a 21-. En lo que aquí interesa, en la misma en cuanto a los gastos de personal se indica que el dicho coste se ha calculado considerando dos factores:

*«A. Por un lado, se ha realizado un estudio del coste anual de limpieza por centro, considerando las necesidades en número de horas requeridas por los centros y distribuidas en turnos de mañana, tarde y noche, tanto en días laborables de lunes a viernes, como en sábados, domingos y festivos, para cada uno los centros objeto del contrato según figura en el Anexo VIII del PPT.*

*B. Por otro lado, el convenio colectivo aplicable es el Convenio Colectivo del personal de la contrata de limpieza que presta sus servicios en los centros de trabajo del Hospital Regional Universitario Carlos Haya de Málaga, el cual, en su artículo 6 establece que “El sueldo base del personal será igual que el sueldo de las pinches y limpiadoras del SAS [...] Dicho sueldo base experimentará los aumentos que tenga este concepto para las pinches y limpiadoras del SAS, a partir del momento y con el mismo carácter que se produzcan para las mismas.” El salario bruto para el año 2024 aparece reflejado en la Resolución 0030/2024, donde no aparece desagregado por género, pero sí por puesto de trabajo. La subida estimada para el personal del Servicio Andaluz de Salud para el año 2025 es del 2% más la subida del 0,5% del 2024 que se pagará con efecto retroactivo en 2025. Para los siguientes años que ocupan el presente expediente, esta subida se ha estimado, desde un punto de vista conservador y, siguiendo la misma tendencia, en un 2%.*

(...)

*En tanto que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forma parte del precio total, se ha procedido a la desagregación por género, siendo el resultado el siguiente:*

*87% Mujeres*

*13% Hombres*



A. Seguridad Social y Mecanismo de Equidad Intergeneracional En la siguiente tabla se detallan los porcentajes de Seguridad Social y MEI que se aplican:

Año	Cuota Seguridad Social	MEI	SS+MEI
2025	33,50%	0,67%	34,17%
2026	33,50%	0,75%	34,25%
2027	33,50%	0,85%	34,35%

A partir de estas consideraciones, el coste del personal sería el siguiente:  
(...).

En cuanto a la desagregación por género, aun cuando no se cuestiona por la recurrente, este Tribunal quiere poner de manifiesto que el espíritu del último inciso del artículo 100.2 de la LCSP, no es indicar el número o el porcentaje de mujeres y hombres que han o van a desempeñar la prestación, sino el constatar que no existe brecha de género en cuanto a los costes salariales. En este mismo sentido se expresó ya este Órgano en la Resolución 383/2025 de 27 de junio, en la que el órgano de contratación y la recurrente coincidían con las del presente recurso, siendo además la licitación sustancialmente la misma, así como el contenido del recurso que ahora se examina.

A continuación, la citada cláusula 3 del PCAP reproduce una serie de tablas en la que se totalizan por lote y año, los costes derivados de los siguientes conceptos: dentro de los de personal, los de limpiador/a, festivos y nocturnidad, especialista, encargado/a de turno, encargado/a general, antigüedad, complementos variables, absentismo/IT, vacaciones y seguridad social más MEI; y dentro de otros costes directos, los de vestuario, productos de limpieza, amortización y mantenimiento de maquinaria, otros gastos y vehículos/informática. Tras ello, se estima un 3% del total los costes directos anteriormente detallados, incluidos los de personal, en concepto de gastos generales para sufragar los costes de administración y gerencia, que incluyen el gasto de personal del resto de categorías profesionales distintas a la del personal operativo de prestación del servicio (que es el que se ha considerado en el gasto directo de personal), entre otros, personal de dirección y de administración e informática y prevención de riesgos laborales, así como entre otros gastos de telefonía y comunicaciones, otros suministros, otras amortizaciones, servicios profesionales, material de oficina y otros seguros y otros varios. Y un 6% sobre los mismos costes directos como beneficio industrial.

En definitiva, aun cuando la estructura de costes no se adecúa en todos sus términos a la indicada anteriormente, como queda recogido en la mencionada cláusula 3 del PCAP, el desglose de los costes indicados en la misma es mucho más pormenorizado que el exigido por la normativa contractual, en los términos determinados en la presente consideración.

Procede, pues, desestimar en los términos analizados la denuncia de la recurrente sobre la ausencia de desglose pormenorizado de los costes directos e indirectos del servicio y de los salarios de las personas empleadas para su ejecución.

**Segunda.** Sobre la insuficiencia del presupuesto base de licitación para cubrir el coste laboral y de seguridad social exigible en este contrato.

Como se ha expuesto en el fundamento anterior, la recurrente denuncia la insuficiencia del presupuesto base de licitación para cubrir el coste laboral y de seguridad social exigible en este contrato. En esencia, hace descansar su argumentación en una serie de cuestiones de los anexos II y VIII del PPT, afirmando que se desconoce el número de personas trabajadoras que sería necesaria, ante la disminución de horas y aumento de metros



cuadrados de prestación de servicios, lo cual implica que debe existir un volumen de plantilla acorde a dichas circunstancias, siendo insuficiente lo planteado en el PPT para la contratación del servicio que se licita.

En cuanto al anexo II del PPT, la recurrente señala que en el mismo se establecen los metros cuadrados de las dependencias de los distintos hospitales de la provincia de Málaga pertenecientes al Servicio Andaluz de Salud, siendo el total 846.211,78 metros cuadrados, lo que supone un incremento de 237.770,54 metros cuadrados. Respecto al anexo VIII del PPT, la recurrente manifiesta que en el mismo se establece el número de horas habituales de presencia diaria por turno, siendo el total 776.146,54 horas, lo que supone una disminución de 251.679,2 horas. Sobre ello, indica la recurrente que en dicho anexo se puede constatar un incremento de metros cuadrados por hora de trabajo, siendo la media de 1,22 m<sup>2</sup>, lo que supone un incremento de 0,65 m<sup>2</sup> por hora de trabajo. Esto es, si se considera inversamente se produce una disminución de tiempo de trabajo por metro cuadrado, siendo la media de 0,96 horas, lo que supone una reducción de 1,09 horas por metro cuadrado, lo que se traduce en una sobrecarga laboral del personal de la plantilla necesaria contraviniendo lo preceptuado en la legislación laboral.

Por un lado, plantea el recurso que el total de metros cuadrados (846.211,78) de la presente licitación, supone un incremento de 237.770,54 metros cuadrados. Y, por otro lado, respecto del citado anexo VIII del PPT denuncia la recurrente que el número de horas habituales de presencia diaria por turno asciende a un total de 776.146,54 horas, lo que supone una disminución de 251.679,2 horas. Asimismo, indica que en dicho anexo se puede constatar un incremento de metros cuadrados por hora de trabajo, siendo la media de 1,22 m<sup>2</sup>, lo que supone un incremento de 0,65 m<sup>2</sup> por hora de trabajo.

Pues bien, como afirma el órgano de contratación en su informe al recurso, la recurrente alude a un incremento del número de metros cuadrados y una disminución del número de horas de limpieza, sin indicar ni justificar respecto a qué datos hace esa comparación, por lo que habrá de entenderse que se refiere a la licitación anterior a la que ahora se examina, pues de lo contrario el recurso adolecería de falta de concreción y de la debida fundamentación o motivación con relación a la pretensión, no pudiendo, este Tribunal suplir a la recurrente en su deber de motivación del recurso construyendo una argumentación que solo corresponde a quien impugna una decisión del poder adjudicador.

De entenderse que la recurrente, respecto a los metros y al número de horas, está comparando los datos de la presente licitación con otra u otras anteriores, se ha de indicar -como ya se puso de manifiesto en la citada Resolución 383/2025 de 27 de junio- que es doctrina de este Tribunal -plasmada de modo reiterado en sus resoluciones (v.g. Resoluciones 79/2019 de 21 de marzo, 450/2020 17 de diciembre, 251/2021 de 24 de junio, 424/2022 de 11 de agosto, 529/2023 de 20 de octubre, 316/2024 de 2 de agosto, 54/2025 de 31 de enero, 214/2025 de 23 de abril y 321/2025 de 6 de junio, entre otras)-, el carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros anteriores, coetáneos o posteriores, aun cuando coincidan en objeto y sujeto, en el sentido de que las actuaciones seguidas y las vicisitudes acaecidas en los mismos no pueden influir en otras licitaciones presentes o futuras que se rigen por sus propios pliegos y demás documentos contractuales.

Además, en cuanto a la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, ha de indicarse, como tantas otras veces, que sobre la presente cuestión es reiterado el criterio de este Tribunal respecto a que el cálculo de las personas trabajadoras necesarias para la ejecución de los servicios objeto del contrato no deriva del personal actual, sino de los requisitos de la prestación establecidos en los pliegos (v.g. Resoluciones de este Tribunal 123/2017 de 9 de junio, 233/2018 de 2 de agosto, 335/2019 de 18 de octubre, 226/2020 de 2 de julio, 97/2021 de 20 de mayo, 225/2023 de 28 de abril y 325/2024 de 9 de agosto, entre





otras muchas). De forma similar se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 156/2019, de 22 de febrero, con cita de abundante doctrina del citado Órgano.

En efecto, a la hora de fijar el presupuesto base de licitación de un contrato, el órgano de contratación debe tener en cuenta el principio de eficiencia y los objetivos de estabilidad presupuestaria que se consignan en el artículo 1 de la LCSP, sin que a la hora de definir las condiciones de la licitación esté vinculado por contrataciones anteriores, no estando obligado a mantener los mismos efectivos que ejecutaba la prestación anterior, debiendo contemplarse a los efectos de su cálculo los costes laborales del personal necesario para ejecutar la prestación conforme a lo definido en los pliegos, y no de aquel que pueda estar desempeñando sus servicios en la contrata anterior, que es lo que parece pretender la recurrente. En este sentido, una vez que opere la subrogación con la nueva entidad adjudicataria, es posible que determinadas personas trabajadoras de forma voluntaria no se subroguen con el nuevo empleador, o que éste a algunas de las subrogadas las asigne a otras funciones o que, en algunos casos, incluso proceda a prescindir de sus servicios.

En este mismo sentido, se ha de indicar como corolario de todo lo anterior que es doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de órganos de revisión de decisiones en materia contractual, que el poder adjudicador goza de un ámbito de libertad y discrecionalidad en la configuración del objeto del contrato.

Al respecto en la Resolución 344/2021 de 23 de septiembre, confirmada entre otras en la 440/2024 de 4 de octubre, en la 32/2025 de 20 de enero y en la mencionada 383/2025 de 27 de junio, todas de este Tribunal, se señalaba lo siguiente:

*«En el sentido expuesto, es doctrina acuñada por este Tribunal (v.g. Resoluciones 401/2020, de 19 de noviembre y 8/2021, de 21 de enero, por citar algunas de las más recientes) que el órgano de contratación goza de discrecionalidad en la configuración de la prestación y de sus características técnicas, siempre y cuando las mismas encuentren adecuado fundamento y justificación en las necesidades y fines perseguidos por la contratación proyectada. Como señalábamos en nuestra Resolución 401/2020, de 19 de noviembre, reiterando a su vez doctrina previa de este Órgano, “es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate, como sucede en el caso enjuiciado. (...)».*

Como, asimismo señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (v.g., entre otras muchas, en las Resoluciones 244/2016, 362/2022 y 812/2022), que el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a esta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación de su objeto una facultad discrecional de la Administración, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28.1 y 99 de la LCSP. Por ello, señala el citado Tribunal que la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que persigue. Y concluye que no deben olvidarse, pues, las amplias facultades del órgano de contratación a la hora de la determinación y conformación del objeto contractual, gozando de un amplio margen de discrecionalidad para determinar los requisitos de la prestación que se pretende contratar.



Por último, en términos parecidos se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 10 de noviembre de 2017 (asunto T-688/15) al señalar que el poder adjudicador dispone de una amplia libertad de apreciación respecto de los elementos para tener en cuenta a la hora de decidir la adjudicación del contrato siempre que respete los principios de proporcionalidad e igualdad de trato.

En consecuencia, procede desestimar en los términos expuestos las denuncias de la recurrente relativas a los anexos II y VIII del PPT.

Asimismo, ha de rechazarse la afirmación de la recurrente de que existen otros aspectos que pueden agravar aún más las consecuencias del establecimiento de un presupuesto base de licitación insuficiente, como es el hecho de que se admita la posibilidad de ofertar a la baja, lo que disminuye aún más la capacidad de la entidad adjudicataria de hacer frente, como debe, a sus obligaciones sociales y laborales.

Pues bien, como parece deducirse de las alegaciones de la recurrente uno de los criterios de adjudicación es el precio, que lógicamente puntúa en función de lo que las distintas entidades licitadoras oferten a la baja. En este sentido, en el supuesto que se examina conforme a la normativa contractual no era obligatorio que el órgano de contratación estableciera como criterio de adjudicación el precio, pero tampoco lo es que las distintas entidades licitadoras lo oferten a la baja o muy a la baja. Así las cosas, la presente denuncia del recurso establecida a mayores por la propia recurrente deja de tener virtualidad, al haberse desestimado las alegaciones relativas a la insuficiencia del presupuesto base de licitación, por lo que dicha denuncia relativa al precio ha de rechazarse.

Procede, pues, desestimar en los términos expuestos la denuncia de la recurrente relativa al precio como criterio de adjudicación y con ella el recurso interpuesto.

#### **SÉPTIMO. Sobre la imposición de multa de oficio por reiteración de impugnación previamente desestimada por este Tribunal.**

En el informe al recurso, el órgano de contratación señala que cabe mencionar que con fecha de 2 de julio de 2025 se pronuncia este Tribunal en su Resolución 383/2025 de 27 de junio, desestimando el recurso 312/2025 interpuesto por la misma [REDACTED] recurrente, contra este mismo órgano de contratación y en el que esgrime los mismos argumentos que expone en el recurso que ahora se examina. Sobre ello, conviene recordar que aun cuando el órgano de contratación no solicita la imposición de multa, por reiteración de motivos ya desestimados en una resolución anterior del Tribunal en un recurso interpuesto por la misma recurrente, este Órgano puede apreciarla de oficio en los términos establecidos en el artículo 58.2 de la LCSP que dispone que «*En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma*».

En este sentido, la Sentencia de 5 de febrero de 2020, de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, señala que es criterio de esta Sala que:

*<<Es criterio de esta Sala que «La finalidad de esta potestad sancionadora no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación suspende la tramitación del expediente de contratación hasta su resolución» (sentencias, Sección Cuarta, de 14 de julio de 2013 (recurso 3595/12) y 14 de mayo de 2014 (recurso 278/13). En relación con el origen de esta norma, el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 a la Ley indicaba que parecía oportuno articular «algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial»; en esta línea se apuntaba al establecimiento de un mecanismo de inadmisión en supuestos tasados legalmente o en la atribución de la «facultad de sancionar al*



*recurrente en casos de temeridad y mala fe», pues «en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas» (sentencia, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015 (recurso 26/2014). Interpretando esta potestad sancionadora se ha considerado ajustado a derecho la sanción cuando se reiteraban argumentos que ya habían sido desestimados, calificando la conducta de abusiva y con la única finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público por llevar aparejada una suspensión automática (sentencia, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014 (recurso 456/12). Se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio (sentencia, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014)».*

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, de 5 de junio de 2013 (JUR 2013\318327), delimita los conceptos mala fe y temeridad, señalando que *«El primero (mala fe) tiene una proyección eminentemente subjetiva, porque es una creencia, mientras que el segundo [temeridad] tiene un aspecto objetivo por cuanto equivale a una conducta procesal, de forma que la mala fe es aplicable al que es consciente de su falta de razón procesal, mientras que la temeridad supone la conducta procesal objetiva carente de fundamento defendible en derecho».*

Asimismo, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Almería (Sección 1ª) de 22 julio de 2014 (JUR 2014\275442), indica que *«La mala fe es un concepto claramente diferenciado de la temeridad por pertenecer esta última al ámbito de la actuación procesal y la primera al campo de las relaciones sustantivas que precisamente son las que dan lugar a la litis de tal modo que se actúa con temeridad cuando se sostiene una pretensión o una oposición en juicio sin mínima base, argumento o expectativa razonable, en tanto que ha de apreciarse mala fe cuando el demandado ha venido eludiendo de modo claro, mantenido y consciente el cumplimiento de las obligaciones o cuando el demandante ha venido buscando materialmente sin razón alguna el cumplimiento de un débito de contrario, posturas que terminan llevando a la iniciación de un pleito con las consiguientes molestias, gastos y costas cuya asunción por la parte perjudicada es lógica en estos supuestos y, concretamente, los supuestos de mala fe por parte del obligado quedan de ordinario patentes a través de los previos requerimientos infructuosos que se le hayan podido dirigir o mediante otros datos que evidencien su posición remisa y obstaculizadora al normal cumplimiento».*

En este supuesto, la pretensión ejercitada se basa en cuestionar -como anteriormente se ha analizado- determinados extremos de los pliegos de un servicio de limpieza, gestión de residuos y servicios complementarios con destino a diversos hospitales de la provincia de Málaga, pertenecientes al Servicio Andaluz de Salud, que de forma reiterada fue denunciado ante este Tribunal en el recurso 312/2025, en ese caso en relación no a los hospitales sino a los distritos sanitarios, igualmente, de la provincia de Málaga, y ello a pesar de que en dicho caso las pretensiones de la recurrente -sustancialmente idénticas a las actuales- fueron desestimadas, mediante la Resolución 383/2025 de 27 de junio de este Tribunal.

Ello supone un ejemplo de ejercicio abusivo del recurso especial en materia de contratación, sosteniendo la confederación sindical recurrente una pretensión o una oposición sin mínima base, argumento o expectativa razonable, y sin que este Órgano tenga conocimiento de que dicha entidad sindical haya interpuesto recurso contencioso administrativo contra la citada Resolución 383/2025 de 27 de junio, aquietándose por tanto a la desestimación.

A lo anterior se une que el recurso ha dado origen a un procedimiento en sede de este Tribunal que ha obligado legalmente a realizar ciertos trámites y actuaciones para su resolución, incrementando de modo abusivo la carga



adicional de asuntos que ya soporta el Órgano. Asimismo, la interposición del recurso con solicitud de medida cautelar acarrió la suspensión del procedimiento de licitación que surtió sus efectos desde su dictado hasta la presente resolución en la que se procede a su levantamiento.

Pues bien, este Tribunal considera que deben ser sancionadas las actuaciones de aquellas recurrentes que usan esta vía de impugnación actuando con temeridad, si bien, no podemos presumir la mala fe en este caso, pues no puede serle atribuida una finalidad torticera en el recurso, a pesar de que, de antemano, la diligencia media de una licitadora razonablemente informada y normalmente diligente, le debió hacer conocedora de que su escrito sería desestimado.

Sobre lo anterior, la jurisprudencia viene considerando temeraria la interposición de recursos cuando, de forma reiterada, se dan pronunciamientos sobre la misma cuestión. Así, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 abril 1990 se declaró que *«La contumacia del Ayuntamiento en interponer y mantener recursos como el que resolvemos en contra del criterio tan repetidamente sentado por este Tribunal, demuestra una temeridad por su parte que le hace acreedor de las costas de la apelación»*.

En cuanto al importe de la multa, el citado artículo 58.2 de la LCSP dispone que *«(...) será de entre 1.000 y 30.000 euros, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos»*.

Este Tribunal carece de datos y elementos objetivos para cuantificar el perjuicio originado con la interposición del recurso al órgano de contratación y a las potenciales entidades licitadoras en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP, pero las circunstancias expuestas de temeridad determinan que la multa a imponer deba ser superior en cuantía al mínimo legal.

Por ello, y sobre la base de los anteriores fundamentos de esta resolución, se impone multa en la cuantía máxima de 1.500 euros –cuantía encuadrable en un hipotético tramo inferior dentro de la horquilla legal expresada en el citado artículo 58.2 LCSP- dada la temeridad ante la reiteración de la impugnación pese a conocer el sentido desestimatorio del pronunciamiento de este Tribunal frente a la controversia suscitada.

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

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la [REDACTED] contra el anuncio de licitación y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza, gestión de residuos y servicios complementarios con destino a diversos hospitales de la provincia de Málaga, pertenecientes al Servicio Andaluz de Salud», expediente número CONTR 2025 0000292396, convocado por el Hospital Universitario Regional de Málaga, adscrito al Servicio Andaluz de Salud.

**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. 113/2025 de 8 de agosto.

**TERCERO.** Imponer a la [REDACTED] recurrente una multa en cuantía máxima de 1.500 euros, en atención a la temeridad apreciada en la interposición del recurso de conformidad con lo estipulado 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.

