



Recurso nº 973/2026

Resolución nº 1514/2026

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 23 de septiembre de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. F. J. S. C. y D. C. M. de P., en representación de ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A., contra la adjudicación del lote 2 del procedimiento de contratación de *“los servicios de limpieza de los inmuebles e instalaciones inherentes a los mismos de la Dirección General de la Guardia Civil, en todo el territorio nacional”*, expediente A/0013/A/25/2, convocado por la Jefatura de Asuntos Económicos de la Guardia Civil (Ministerio del Interior), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 3 de septiembre de 2025, a las 9:57 horas, en el perfil del contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), el mismo día en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y el 24 de septiembre en el Boletín Oficial del Estado (BOE), se publica el anuncio de la licitación del contrato de servicios de limpieza de los inmuebles e instalaciones inherentes a los mismos de la Dirección General de la Guardia Civil, en todo el territorio nacional, expediente A/0013/A/25/2, licitado por la citada Dirección General.

El contrato, calificado como de servicios, nomenclatura CPV 90911000, servicios de limpieza de viviendas, edificios y ventanas, tiene un valor estimado de 199.445.868,6 euros, estando sujeto a regulación armonizada, y dividiéndose en cinco lotes. Se licita por procedimiento abierto, tramitación ordinaria y presentación de la oferta electrónica a través de PLACSP.



En el cuadro de características del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), por lo que a la presente impugnación concierne, se establece lo siguiente.

“13. CRITERIOS OBJETIVOS PARA LA APRECIACIÓN DE QUE LA PROPOSICIÓN SEA ANORMALMENTE BAJA. Conforme a la cláusula 11 del PCAP. De conformidad con lo establecido en el artículo 149 de la LCSP, para la apreciación de proposiciones desproporcionadas o anormales se aplicarán, respecto del precio ofertado en las mismas, los criterios objetivos previstos en el artículo 85 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RD 1098/2001). Este criterio solo se aplica a la oferta económica del sobre 3.”

Segundo. Entre las empresas que presentaron oferta se encuentra ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A. al lote 2

El 7 de octubre de 2025 la mesa de contratación procede, en primer lugar, al examen de la documentación acreditativa de la capacidad y solvencia, solicitando la subsanación de la documentación presentada a determinados licitadores.

Tercero. El 13 de enero de 2026, subsanados los defectos, la mesa admite a los licitadores y se procede a la apertura de las ofertas evaluables mediante juicio de valor, entregándose a los servicios técnicos para la emisión de informe de valoración.

El 17 de febrero, la mesa, tras la comprobación del informe sobre los juicios de valor emitido por el servicio técnico, los vocales de la mesa acuerdan solicitar al servicio técnico ampliación de dicho informe, que es emitido con fecha 19 de febrero de 2026.

Cuarto. El 24 de febrero, la mesa recoge el informe definitivo y lo hace suyo. En el informe se asigna la puntuación máxima a todas las ofertas. Seguidamente procede a la apertura de las ofertas en lo relativo a los criterios evaluables automáticamente, entregándolas para informe de valoración.

Quinto. El 3 de marzo, la mesa acepta el informe de los servicios técnicos y procede a la clasificación de las ofertas, sin pronunciamiento sobre ofertas incursas en precios anormales. La clasificación para el lote es la siguiente: 1ª OPTIMA FACILITY SERVICES,



S.L., 2ª RECOLIM, S.L., 3ª ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A. y 4ª CLECE, S.A. y propone al adjudicatario.

Sexto. Comprobada la documentación acreditativa de la aptitud para contratar del licitador propuesto como adjudicatario por la mesa de contratación celebrada el 21 de abril de 2026, con fecha 8 de mayo de 2026 el órgano de contratación adopta el acuerdo de adjudicación, que se notifica a la recurrente el 11 de mayo, a las 11:51 horas, a través de la PLACSP, y se publica en aquella el mismo día.

Séptimo. El 29 de mayo, a las 21:17 horas, ACCIONA FACILITY SERVICES S. A., interpone, en el registro electrónico general de la Administración General del Estado, recurso especial contra la adjudicación, que contiene como *petitum* “i. Declare la disconformidad a derecho del acuerdo, y lo anule. ii. Ordene la retroacción de las actuaciones del procedimiento de licitación del lote 2 del Contrato, con el alcance al que se ha hecho referencia en el fundamento jurídico segundo de este escrito.”

Solicita asimismo la suspensión del procedimiento.

Octavo. En la tramitación del recurso, se ha observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente 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), así como sus normas reglamentarias de desarrollo, y por el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba (en adelante, RPERMC).

Noveno. El ente contratante remite el expediente y su informe, el 3 de junio.

Décimo. La Secretaría del Tribunal, el 22 de junio, da traslado del escrito de recurso interpuesto a los demás licitadores, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles, para formular las alegaciones que estimen convenientes; habiendo hecho uso de su derecho



OPTIMA FACILITY SERVICES, S.L., mediante escrito de alegaciones presentado el 29 de junio.

Undécimo. Con fecha 18 de junio de 2026 la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, acordó mantener la suspensión del lote 2 del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para la resolución del recurso de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. El acto recurrido fue notificado a la recurrente el 11 de mayo a través de la PLACSP, fecha en que se publicó para general conocimiento en dicha Plataforma. El recurso ha sido interpuesto en debida forma el 29 de mayo.

El recurso se ha interpuesto en tiempo y forma.

Tercero. Se recurre la adjudicación de un contratado de servicios, cuyo valor estimado supera los cien mil euros.

El acto, y el procedimiento de contratación en que se produce, son recurribles conforme al artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

Cuarto. En cuanto a la legitimación, el artículo 48, primer párrafo, de la LCSP señala lo siguiente.

“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”.



Dicha norma remite a la doctrina jurisprudencial del concepto de interés legítimo en el ámbito administrativo.

ÓPTIMA FACILITY SERVICES, S.L.U. cuestiona la legitimación del recurrente por su condición de tercera clasificada, alegando que el beneficio que invoca no sería directo ni cierto, sino condicionado a una sucesión de actuaciones futuras e inciertas -la retroacción, el requerimiento de justificación a las dos ofertas precedentes, el eventual rechazo de dichas justificaciones y la consiguiente exclusión de ambas licitadoras-, lo que a su juicio convertiría el interés de la recurrente en una mera expectativa insuficiente para fundar la legitimación activa. Esta alegación no puede ser acogida. Es doctrina reiterada de este Tribunal que la legitimación para recurrir la adjudicación no se circunscribe al segundo clasificado, sino que se extiende a quienes, ocupando el tercer o ulterior puesto, impugnan con visos de prosperabilidad la admisión o la clasificación de las ofertas que les preceden, de modo que la estimación del recurso pueda deparar una mejora efectiva de su posición en la licitación. El hecho de que dicha mejora de posición dependa de la sustanciación de un procedimiento contradictorio ulterior -en este caso, el del artículo 149 de la LCSP-no desvirtúa el carácter cierto del interés invocado, pues es precisamente esa retroacción, con la consiguiente posibilidad de exclusión de las ofertas mejor clasificadas, la que constituye el objeto material de la pretensión ejercitada por ACCIONA; exigir, como pretende ÓPTIMA, que el beneficio se traduzca ya en la adjudicación directa del contrato equivaldría a negar legitimación a cualquier licitador que no sea el inmediato siguiente en la clasificación, lo que resulta contrario a la doctrina expuesta. Procede, en consecuencia, reconocer la legitimación de ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A.U. para la interposición del presente recurso, al amparo del artículo 48 de la LCSP.

Quinto. Los argumentos en que la recurrente funda su impugnación son los siguientes.

Que en el procedimiento de licitación no se ha aplicado el apartado 13 del cuadro de características que regula la presunción de valores anormales, siendo así que las ofertas de ÓPTIMA FACILITY SERVICES, S.L. y RECOLIM, S.L. deberían haber sido declaradas anormalmente bajas, como resulta del cálculo que acompaña.



Las proposiciones clasificadas en primer y segundo lugar deberían haber sido declaradas incursas en valores anormales, de tal manera que se aplicara el procedimiento del artículo 149 de la LCSP, pero ello no ha ocurrido en este caso, lo que vicia de nulidad la decisión de adjudicación del contrato.

Sexto. El órgano de contratación respecto de ello señala lo siguiente.

Que ha comprobado la veracidad de lo aseverado por la recurrente, ya que, bajo la consideración del uso de la herramienta puesta a disposición en su momento por la PLACSP, la misma ha inducido al error de cálculo alegado en el recurso.

En este sentido la omisión ha sido la relativa a lo indicado en el artículo 85.4 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP) donde se indica que *“en todo caso, si el número de las restantes ofertas es inferior a tres, la nueva media se calculará sobre las tres ofertas de menor cuantía”*, sentencia que, en este caso, y como afirma la recurrente, deja las ofertas de las empresa calificada como económicamente más ventajosa y la de la segunda clasificada, en la consideración de ofertas anormalmente bajas.

En consecuencia, se allana a la pretensión de la recurrente y solicita que se acuerde la retroacción de las actuaciones al momento de la calificación de las ofertas económicas, para tramitar respecto de ambas empresas el procedimiento del artículo 149.2 de la LCSP.

Séptimo. Por su parte el adjudicatario alega lo que se expone a continuación.

La recurrente alega que el recurso especial no puede convertirse en una nueva fase de valoración de ofertas ni sustituir el criterio del órgano de contratación, que goza de presunción de acierto, sin que ACCIONA haya acreditado una infracción manifiesta de los pliegos. Argumenta que el PCAP no exige el cálculo de una "baja media" sobre porcentajes de baja, sino la aplicación directa de la media aritmética de las ofertas conforme al artículo 85 del RGLCAP, por lo que la tesis de la recurrente no se ajustaría a la mecánica reglamentaria. Subsidiariamente, para el caso de apreciarse la presunción de anormalidad, sostiene que la única consecuencia posible sería la retroacción de actuaciones para



tramitar el procedimiento contradictorio del artículo 149 de la LCSP -citando en su apoyo la propia Resolución 296/2026 invocada por ACCIONA-, sin que quepa la exclusión automática de su oferta ni la adjudicación directa a favor de la recurrente.

Octavo. Entrando ya en el fondo de la cuestión planteada, debemos señalar en primer lugar, que, a la vista del informe del ente contratante, se reconoce la infracción denunciada por la recurrente, allanándose al recurso, y solicitando su estimación con la consiguiente retroacción de actuaciones al momento en que debió realizarse el trámite omitido.

Sobre el allanamiento del órgano de contratación a las pretensiones del recurrente nos hemos pronunciado reiteradamente. Así, en la Resolución 1704/2025 de 19 de noviembre dijimos,

“Las alegaciones del órgano de contratación implican un reconocimiento de la pretensión del recurrente, respecto del cual hemos dicho en numerosas ocasiones, entre otras, en la Resolución 1439/2025, de 9 de octubre, que no está regulado expresamente en la LCSP el efecto que deba tener sobre estos recursos especiales en materia de contratación una eventual conformidad del órgano de contratación con las pretensiones del recurrente. Asimismo, hemos señalado que, en defecto de una norma específica, hemos de acudir a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que resulta de aplicación supletoria y que en su artículo 119.3 establece que “El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial”.

Es evidente que, en los recursos administrativos comunes, la Administración es a la vez “juez y parte” y por ello, si la autoridad autora de un acto impugnado en vía administrativa reconsidera su decisión inicial y se muestra conforme con las pretensiones del recurrente, la solución es bien sencilla: le basta con estimar el recurso. Esta solución no es factible, sin embargo, en caso en que el órgano encargado de resolver el recurso, como sucede con este Tribunal, es una autoridad claramente distinta e independiente del órgano autor



de un acto impugnado, es decir un órgano decisor independiente que dirime entre posiciones contrapuestas y por completo ajenas a él. Por tanto, ante el silencio de la LCSP y de su norma supletoria, la Ley 39/2015 sobre esta cuestión, hemos de remitirnos a la vigente regulación del recurso contencioso-administrativo. En ella, el reconocimiento tardío de las pretensiones del recurrente por parte del órgano administrativo autor de la resolución impugnada equivale a un allanamiento que pone fin al proceso judicial entablado, salvo que ello suponga una “infracción manifiesta del Ordenamiento Jurídico” (artículo 75 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Ello implica en definitiva que este Tribunal debe atribuir a la conformidad manifestada por el órgano de contratación respecto de la pretensión esgrimida en el recurso, la eficacia de un allanamiento y solo puede entrar en el fondo de la cuestión planteada por el recurso, en caso de que aprecie que la aceptación de las pretensiones de la recurrente “infringe, de modo manifiesto el Ordenamiento Jurídico”.

La única limitación que se impone a este principio es la resultante de la exigencia de que el reconocimiento no haya sido acordado en términos de los que derive infracción manifiesta del ordenamiento jurídico.

En consecuencia, antes de adoptar decisión sobre si procede o no declarar terminado el procedimiento y acordar el archivo del recurso debemos determinar si el reconocimiento hecho por la entidad contratante en el presente caso infringe o no manifiestamente la Ley.

Pues bien, a la vista de los pliegos que rigen la licitación, es palmario el incumplimiento del PCAP y del artículo 85.4 del RGLCAP al que aquel se remite por la mesa de contratación, al no declarar que había dos ofertas incursas en presunción de anormalidad y no haber abierto el procedimiento contradictorio previsto en el artículo 149 de la LCSP para determinar si procedía o no excluir alguna de las citadas ofertas por inviables, y por tanto, es también manifiesta la nulidad del acto de adjudicación por omisión de dicho trámite imperativo, no habiendo por tanto infracción alguno del ordenamiento jurídico en el reconocimiento de la pretensión por el ente contratante, pues tal infracción ha sido cometida, y reconocida, por el órgano de contratación, siendo por lo tanto el allanamiento conforme a Derecho.



En fin, a ello no empecen los argumentos de la adjudicataria, pues la determinación conforme al PCAP de que existen ofertas incursas en presunción de anormalidad no es un acto discrecional de la Administración sino reglado, y tampoco el mero hecho de que se produzca tal declaración determina por sí sola la exclusión de las ofertas incursas en la presunción, sino que es necesario seguir el procedimiento legalmente establecido para permitir, de un lado, al licitador incurso en la presunción justificar la viabilidad de la oferta, y de otro, al órgano de contratación apreciar, tras el informe técnico sobre la justificación y la propuesta de la mesa, si la justificación de la oferta por el licitador incurso en la presunción de anormalidad es o no suficiente para acreditar que la oferta puede ser cumplida, decidiendo en función de ello si procede o no excluir la oferta de la clasificación.

Obviamente el resultado de la estimación del recurso no es declarar inviable la oferta del actual adjudicatario, sino retrotraer las actuaciones al momento en que debió apreciarse la presunción de anormalidad y abrir el trámite previsto en el artículo 149 LCSP, sin que esta resolución prejuzgue, por tanto, el resultado de tal trámite y si la oferta del declarado adjudicatario debe o no ser excluida, siendo aquello competencia del órgano de contratación una vez retrotraídas las actuaciones.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. F. J. S. C. y D. C. M. de P., en representación de ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A., contra la adjudicación del lote 2 del procedimiento de contratación de *“los servicios de limpieza de los inmuebles e instalaciones inherentes a los mismos de la Dirección General de la Guardia Civil, en todo el territorio nacional”*, expediente A/0013/A/25/2, convocado por la Jefatura de Asuntos Económicos de la Guardia Civil (Ministerio del Interior), anulando el acto impugnado y ordenando la retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior a la propuesta de adjudicación, para que se proceda a declarar la presunción de anormalidad de la ofertas presentadas por las dos primeras clasificadas, y siguiéndose a respecto de ellas el procedimiento previsto en el artículo 149 de la LCSP.



Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES