



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1933/2025

Resolución nº 370/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 26 de febrero de 2026

VISTO el recurso interpuesto por D. R.S.V., en representación de COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A., contra el acuerdo de 29 de octubre de 2025, de adjudicación del lote 4 del “*Acuerdo Marco para la prestación del servicio de asistencia para la gestión tributaria en vía ejecutiva a través de la central de contratación de la FEMP.*”, expediente CC.-02/2025, convocado por la Secretaría General de la Federación Española de Municipios y Provincias; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. En fecha 16 de julio de 2025, a las 09:27 horas, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante PCSP), el anuncio de la licitación, mediante el procedimiento abierto ordinario del contrato arriba nominado, dividido en cuatro lotes, con un plazo de ejecución de cuatro años, un valor total estimado de 3.920.000 euros, y sujeto a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

Análoga publicación del anuncio de licitación se efectuó, en el DOUE de 16 de julio de 2025 (DO S: 134/2025, 463794-2025).



Segundo. El mismo 16 de julio de 2025, a las 10:00 horas, se publicaron en la PCSP, los pliegos rectores del citado contrato, no impugnados.

Tercero. El plazo para la formulación de las proposiciones 1finió el 1 de septiembre de 2025, a las 15:00 horas, habiendo presentado ofertas para los lotes 1, 2, 3 y 4, COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A y la UTE SERVICIOS DE COLABORACION INTEGRAL S.L.- MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN S.L.

Cuarto. En la sesión celebrada el 15 de septiembre de 2025, la Mesa de contratación acordó, entre otros extremos, respecto al lote número 4, que:

“2ª.- En relación con el lote 4, y al haberse producido un empate, resulta de aplicación lo dispuesto en la cláusula 12 del pliego de cláusulas administrativas, requerir a la UTE SCI-MCG y a CGI para que aporten:

- Declaración responsable de cada licitador (en el caso de la UTE, de cada una de las empresas que la conforman), en la que se incluya: (i) Nº de trabajadores con discapacidad declarado (ii) n.º trabajadores con discapacidad fijos declarado (iii) plantilla media de trabajadores declarada.

- Informe de plantilla media de trabajadores en alta de la seguridad social de cada licitador (en el caso de la UTE, de cada una de las empresas que la conforman).

- Copia del contrato fijo de las personas con discapacidad de cada licitador (en el caso de la UTE, de cada una de las empresas que la conforman).

En relación con lo anterior, la mesa acuerda, conforme a la doctrina consultada, que para el cálculo del porcentaje de personas con discapacidad con relación laboral de la UTE se tomara como referencia el sumatorio de los porcentajes individuales de cada integrante de la UTE corregidos, según la proporción de participación en la UTE de cada integrante.”

En fecha 22 de septiembre de 2025, se notificó a los dos licitadores, COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A y UTE SERVICIOS DE COLABORACION INTEGRAL S.L.-



MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN S.L., el requerimiento acordado por la mesa de contratación, y se publicó en la PCSP, el acta levantada al efecto, en la referida sesión.

Quinto. En la sesión celebrada el 9 de octubre de 2025, la mesa de contratación levantó acta, en la cual dispuso, entre otros extremos, respecto al lote número 4, que:

“II. Revisión de la documentación requerida a la UTE SCI-MCG para el desempate del lote 4.

Según lo determinado por esta mesa de contratación en reunión de 30 de septiembre, se procede a revisar la documentación y aclaración requerida a la UTE SCI-MCG, encontrándose a ajustada a lo requerido, y procediéndose a trasladar la información remitida por ambas licitadoras para resolver el empate en dicho lote en el siguiente cuadro:

LICITADORAS LOTE 4	Porcentaje	PLANTILLA MEDIA	PERSONAL EN PLANTILLA CONTRATO FIJO CON GRADO DE DISCAPACIDAD
CGI S.A.	4,46 %	114,6	5,12
UTE SCI-MCG	4,67 %		
SCI (60 % UTE)	4,28 %	233,57	10
MCG (40 % UTE)	5,26 %	76,09	4

Siendo el porcentaje anteriormente mencionado superior en el caso de la UTE SCI-MCG, 4,67% al presentado por CGI S.A. 4,46 %. Tal y como se indicaba en el Acta de esta Mesa de Contratación de fecha 15 de septiembre, el porcentaje de la UTE se ha determinado como resultado de ponderar los de las sociedades que la componen (SCI y MCG) en función de su participación en la UTE.

A la vista del resultado del desempate del Lote 4, la Mesa de Contratación acuerda:



1º Requerir a la UTE SERVICIOS COLABORACION INTEGRAL S.L.U.- MARTINEZ CENTRO DE GESTION S.L. para que, en el improrrogable plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente a aquel en que reciba el requerimiento, y a través de la plataforma informática de la Central de Contratación de la FEMP, presente la documentación relacionada en la cláusula 12. letras A y B del PCA y la acreditativa de haber constituido la garantía establecida en la cláusula 14 del PCA correspondiente al Lote 4.

2º Proponer como adjudicataria del Lote 4 a la UTE SERVICIOS COLABORACION INTEGRAL S.L.- MARTINEZ CENTRO DE GESTION S.L., siempre y cuando presente correctamente la documentación mencionada en el apartado anterior.”

Dicha acta fue publicada en la PCSP, el 30 de octubre de 2025, a las 12:51 horas.

Sexto. Una vez cumplido el requerimiento relacionado con el artículo 150.2 LCSP por la UTE SERVICIOS DE COLABORACION INTEGRAL S.L. - MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN S.L., la mesa de contratación acordó en la sesión de 24 de octubre de 2025:

“(…) elevar al Órgano de Contratación la propuesta de adjudicación del Acuerdo Marco objeto de la presente licitación en los siguientes términos:

LOTE	EMPRESA PROPUETA COMO ADJUDICTARIA
4	UTE SERVICIOS COLABORACION INTEGRAL S.L.- MARTINEZ CENTRO DE GESTION S.L

”

Dicha acta fue publicada en la PCSP, el 30 de octubre de 2025 a las 12:51 horas.

Séptimo. El órgano de contratación dictó acuerdo de 29 de octubre de 2025, en el que resolvió:

“De conformidad con lo establecido en la cláusula 13 del PCA, adjudicar los lotes del Acuerdo Marco de referencia a:



LOTE	EMPRESAS ADJUDICATARIAS
1	COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A
2	UTE SERVICIOS DE COLABORACION INTEGRAL SL-MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN SL
3	COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A
4	UTE SERVICIOS COLABORACION INTEGRAL S.L.- MARTINEZ CENTRO DE GESTION S.L

”

Dicho acuerdo fue publicado en la PCSP, el 30 de octubre de 2025 a las 12:52 horas.

Octavo. En fecha 20 de noviembre de 2025, COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. interpuso el recurso especial que nos ocupa, frente al acuerdo de adjudicación del lote número 4 del *“Acuerdo Marco para la prestación del servicio de asistencia para la gestión tributaria en vía ejecutiva a través de la central de contratación de la FEMP.”*, en el que solicita su anulación, aduciendo dos motivos:

- a) La *“Indebida aplicación del criterio de desempate: no debió tenerse en cuenta el porcentaje de participación de cada una de las integrantes de la UTE para el cálculo del porcentaje de trabajadores con discapacidad.”*, con apoyo en la sentencia 844/2024, de 21 de marzo, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Recurso 474/2022).
- b) La *“Indebida aplicación del criterio de desempate: inclusión de la plantilla y un trabajador con discapacidad contratados por una UTE ajena al presente expediente de contratación.”*



Noveno. Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría General de este Tribunal, al amparo del artículo 56.2 de la LCSP, el órgano de contratación remitió, con el expediente, el informe de 25 de noviembre de 2025, en el que solicita la desestimación del recurso.

Décimo. En fecha 2 de enero de 2026, la Secretaría General del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los licitadores, otorgando un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones.

En fecha 12 de enero de 2026, SERVICIOS DE COLABORACION INTEGRAL S.L. presentó alegaciones, en las que insta la desestimación del recurso.

Undécimo. La tramitación del presente recurso se ha regido por lo prescrito en la LCSP, y en el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Duodécimo. Interpuesto el recurso, la secretaria general del Tribunal por delegación de éste, dictó la resolución de 23 de diciembre de 2025, acordando *“mantener la suspensión del lote 4 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 resolver el presente recurso especial en materia de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1 de la LCSP, como hemos tenido ocasión de analizar en nuestra Resolución 137/2024 de 1 de febrero (Recurso 1758/2023):

“La primera cuestión que debe ser objeto de análisis es la relativa a la competencia de este Tribunal para conocer del presente recurso pues, en principio, la FEMP no constituye una



entidad del sector público estatal, ámbito ordinario propio de competencia de este Tribunal ex art. 45.1 de la LCSP.

Como ya tuvimos ocasión de señalar en nuestra Resolución 414/2013, de 26 de septiembre, aunque referido al TRLCSP, la FEMP constituye un poder adjudicador no Administración Pública (PANAP), de los previstos en el art. 3.3.c de la LCSP, como asociación constituida por entidades que integran la Administración Local.

Respecto del órgano competente para conocer del recurso especial en materia de contratación para PANAPs, el art. 47.1 de la LCSP señala que:

“1. Cuando se trate de los recursos interpuestos contra actos de los poderes adjudicadores que no tengan la consideración de Administraciones Públicas, la competencia estará atribuida al órgano independiente que la ostente respecto de la Administración a que esté vinculada la entidad autora del acto recurrido.

Si la entidad contratante estuviera vinculada con más de una Administración, el órgano competente para resolver el recurso será aquel que tenga atribuida la competencia respecto de la que ostente el control o participación mayoritaria y, en caso de que todas o varias de ellas, ostenten una participación igual, ante el órgano que elija el recurrente de entre los que resulten competentes con arreglo a las normas de este apartado.”

Por lo tanto, el Tribunal competente será el que elija el recurrente de entre los Tribunales que tienen atribuida la competencia para conocer de los recursos contra las Entidades Locales. De acuerdo al art. 46.4 de la LCSP, en relación a las Corporaciones Locales, la competencia para resolver será establecida por las normas de las Comunidades Autónomas cuando éstas tengan atribuida competencia normativa y de ejecución en materia de régimen local y contratación, y a falta de previsión expresa, la competencia corresponderá al mismo órgano al que la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se integra hayan atribuido competencia para resolver.



Dado que, en virtud de Convenio, al amparo del art. 46.2 de la LCSP, este Tribunal es competente para conocer de los recursos contra actos de Corporaciones Locales de Comunidades Autónomas como de Valencia, Islas Baleares o Castilla la Mancha, no puede negarse la competencia de este Tribunal para conocer del presente recurso, si el recurrente ha elegido interponer el recurso ante el mismo.

En este sentido, el recurso se dirige a este Tribunal, por lo que no cabe duda alguna de que este Tribunal es competente para conocer del recurso.

Por todo lo anterior, no cabe duda de la intención del recurrente de elegir a este Tribunal como competente en los términos del art. 47.1 de la LCSP.”

Segundo. El acto recurrido se notificó, el 30 de octubre de 2025, habiéndose presentado el recurso, en forma, el 20 de noviembre de 2025.

En atención a ello, se ha cumplido el requisito del plazo de quince días hábiles para la interposición del recurso, previsto en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

Tercero. Uno de los presupuestos legales para abrir la vía del recurso especial en materia de contratación es que nos hallemos ante uno de los contratos relacionados en el artículo 44.1 de la LCSP y dentro de ellos, que se trate de una de las actuaciones administrativas que a renglón seguido define el Legislador en el artículo 44.2, como norma imperativa o de “*ius cogens*”.

En el presente caso, se impugna el acto de adjudicación de un acuerdo marco, cuyo objeto es un contrato de servicios con un valor total estimado de 3.920.000 euros.

Se reúnen los requisitos del artículo 44 de la LCSP, pues se trata de un acuerdo marco, cuyo objeto lo constituye un contrato de servicios, con un valor total estimado de 3.920.000 euros, que supera los 100.000 euros (artículo 44.1. a) y b) de la LCSP), y la actuación impugnada se contrae a una de las relacionadas en el artículo 44.2. c) de la LCSP, el acuerdo de adjudicación.



Cuarto. Con respecto a la legitimación, hay que mencionar que el artículo 48 de la LCSP, en su párrafo primero, 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.”.

El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga; como recuerdan las resoluciones 892/2025, de 12 de junio, y 1032/2025, de 10 de julio, de este Tribunal:

“En reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, se declara que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada, dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio.”

En el presente supuesto, la licitadora, COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. ostenta legitimación para la interposición del recurso, pues la anulación del acto recurrido, determinaría, en su caso, la posibilidad de alzarse con el contrato, al ser la otra licitadora concurrente para la adjudicación de este contrato.

Quinto. Examinados los aspectos formales del recurso, corresponde el estudio de la primera cuestión de fondo, esgrimida por COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, la *“Indebida aplicación del criterio de desempate: no debió tenerse en cuenta el porcentaje de participación de cada una de las integrantes de la UTE para el cálculo del porcentaje de trabajadores con discapacidad.”*, a cuyo efecto razona, que:

“Sin embargo, a la hora de determinar el porcentaje de empleados con discapacidad de la UTE, el órgano de contratación ponderó los porcentajes de cada una de las integrantes, en atención al porcentaje de participación de la UTE, sumando los porcentajes individuales de ambas mercantiles con base en este porcentaje de participación.

Pues bien, entiende mi representada que la mesa de contratación infringió, así, el criterio de desempate expresamente previsto en los Pliegos, en una indebida aplicación del criterio a la hora de dirimir el empate, por cuanto no podía haber ponderado los porcentajes de participación de cada una de las mercantiles que forman parte de la UTE, en tanto que la Cláusula 12ª del PCAP no contiene ninguna mención al porcentaje de participación de las empresas que puedan concurrir en UTE a la licitación.

Y es que, de una interpretación literal del criterio contenido en la Cláusula 12ª del PCAP, resulta que, en los mismos, no se prevé un trato diferenciado para las distintas licitadoras en función de si concurren a la licitación individualmente o agrupadas mediante UTE.

En este sentido, interesa en este instante hacer alusión a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía n.º 844/2024, de 21 de marzo (Rec. 474/2022) que, en un supuesto análogo al que nos ocupa, en el que la cláusula que contenía los criterios de desempate tampoco distinguía entre empresas que concurren a la licitación en UTE de aquellas que participan de forma individual, concluyó lo siguiente:

«Al no distinguirse en esta cláusula el caso específico de una UTE, la oferta presentada por una unión temporal de empresarios debe ser tratada como la de un empresario individual sin ninguna particularidad más allá de tener necesariamente que sumar las plantillas. Esto implica que concurriendo un licitador en UTE la expresión utilizada en la norma de desempate de “en la plantilla de cada una de las empresas”, simplemente hay

que aplicarla a las plantillas de cada una de las empresas que integran la UTE como si fuesen una sola, es decir, sean dos, tres o más las empresas que conforman la unión habrá que determinar el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social en función del número total resultante de sumar los trabajadores de las plantillas de cada una de las empresas que conforman la UTE, independientemente del porcentaje de participación de esas empresas en la unión temporal».

Por lo tanto, y según se infiere de la más reciente doctrina jurisprudencial, en aquellos casos en que – como en el presente – los pliegos no distinguen entre empresas que concurren en UTE o individualmente a los efectos de acreditar las circunstancias de desempate, para el cómputo del porcentaje de empleados con discapacidad, ha de tomarse en consideración – como plantilla media – el número de trabajadores que resultan de la suma de todas las empresas que concurren a la licitación integradas en una UTE.”

Delimitado el primer motivo impugnatorio, y teniendo presente que no se discute la existencia del empate respecto al lote número 4; su adecuada resolución obliga a acudir al pliego de cláusulas administrativas particulares -PCAP- (Documento 7 del expediente administrativo), que en su cláusula 12, regula los criterios de desempate entre dos o más ofertas, en relación con lo dispuesto en el artículo 147.1 de la LCSP, señalando:

“En el caso de que varias empresas licitadoras obtengan en un mismo Lote la misma puntuación, tendrá preferencia en la adjudicación la empresa que haya declarado tener en su plantilla un número de trabajadores con discapacidad superior al dos por ciento (2%).

Para ello, la Mesa de Contratación requerirá a los licitadores que aporten dicha información de acuerdo con lo previsto en el artículo 147 LCSP en el plazo de tres (3) días hábiles. La no presentación de dicha información en el plazo citado equivaldrá a entender no cumplido el referido requisito.

Si varias de las empresas licitadoras que hubieran empatado declarasen tener relación laboral con personas con discapacidad en un porcentaje superior al dos por ciento (2%), tendrá preferencia en la adjudicación el licitador que disponga del mayor porcentaje de trabajadores fijos con discapacidad en su plantilla.

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

Por tanto, la concreta controversia estriba en cómo debe interpretarse el criterio objetivo y aritmético de desempate de la cláusula 12 del PCAP, para alcanzar el porcentaje de trabajadores con discapacidad, cuando una de las ofertas que ha empatado, ha sido presentada por una UTE:

- a) Bien, sí hay que ponderar y tener en cuenta el porcentaje de participación de las empresas en la UTE, que fue el criterio que adoptó y defiende el órgano de contratación, al igual que SERVICIOS DE COLABORACION INTEGRAL S.L; invocando ambos la resolución 246/2022, de 27 de abril, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

- b) O sí por el contrario, para llegar al porcentaje que sirva para desempatar, se debe sumar los trabajadores que componen las plantillas de las empresas que integran la UTE y efectuar el cálculo en función del número total de trabajadores que, dentro esas plantillas, presentasen alguna de las circunstancias de discapacidad, y ello con independencia de la participación interna de las empresas en la UTE, como postula la recurrente, con apoyo en la sentencia 844/2024, de 21 de marzo, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Recurso 474/2022).

Del tenor literal de la cláusula 12 del PCAP, no resulta ninguna cita al porcentaje de participación de las empresas que componen la UTE, limitándose a establecer como primer y segundo criterio de desempate, que *“tendrá preferencia en la adjudicación la empresa que haya declarado tener en su plantilla un número de trabajadores con discapacidad superior al dos por ciento (2%).(...) Si varias de las empresas licitadoras que hubieran empatado declarasen tener relación laboral con personas con discapacidad en un porcentaje superior al dos por ciento (2%), tendrá preferencia en la adjudicación el licitador que disponga del mayor porcentaje de trabajadores fijos con discapacidad en su plantilla.”*



Dicha cláusula no dice nada más, y no prevé el supuesto de que la oferta la presente una UTE y que empate con otro licitador, ni cómo se debe efectuar el cómputo de dicho porcentaje de trabajadores con discapacidad, si una de las ofertas que empata la presenta una UTE, y tampoco indica que para efectuar el cómputo haya de ponderarse y calcularse el porcentaje de trabajadores discapacitados en función del porcentaje de participación en la UTE de las empresas que la componen.

Además, respecto a la interpretación del pliego, debe recordarse, que en numerosas ocasiones hemos señalado, entre otras, en la resolución 1112/2024, de 19 de septiembre, que:

“(…) los contratos públicos son, ante todo, contratos, y que las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en la LCSP, y, caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil, acudiendo el Tribunal, a estos efectos, al criterio de interpretación literal si los términos del contrato son claros (artículo 1.281 del Código Civil), y a la interpretación lógica y teleológica (Resoluciones 199/2014, de 11 de febrero, y 402/2014, de 23 de mayo), ‘sin que la ambigüedad u oscuridad en la redacción de las cláusulas de los pliegos pueda perjudicar a los licitadores’ (Resoluciones 173/2014, de 28 de febrero, y 402/2014, de 23 de mayo, entre otras)”

Por ello, la interpretación de la citada cláusula 12 del PCAP, que disciplina los criterios de desempate, debe atender al sentido literal de sus términos, y al no distinguirse en aquella, el caso específico de una UTE, la oferta presentada por una UTE debe ser tratada como la de un empresario individual sin ninguna excepción, más allá de tener necesariamente que sumar las plantillas, en tanto en cuanto, la expresión *“la empresa que haya declarado tener en su plantilla”* de la cláusula de desempate, hay que aplicarla a las plantillas de cada una de las empresas que integran la UTE como si fuesen una sola, es decir, sean dos, tres, cuatro o más las empresas que conforman la unión temporal habrá que determinar el porcentaje de trabajadores con discapacidad en función del número total resultante de sumar los trabajadores de las plantillas de cada una de las empresas que conforman la UTE, independientemente del porcentaje de participación de esas empresas en la unión temporal.



En este sentido, para la interpretación de una cláusula de desempate similar, en un supuesto idéntico, donde una de las ofertas que empató fue presentada por una UTE, se pronunció la sentencia 844/2024, de 21 de marzo, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Recurso 474/2022), invocada por el recurrente, que anula la resolución 246/2022, de 27 de abril, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, citada por el Órgano de contratación y SERVICIOS DE COLABORACION INTEGRAL S.L. En el Fundamento de Derecho IV de la citada Sentencia, se razonaba, que:

“La interpretación por la que aboga la actora es la que consideramos que se ajusta más a los términos literales de la cláusula de desempate. Al no distinguirse en esta cláusula el caso específico de una UTE, la oferta presentada por una unión temporal de empresarios debe ser tratada como la de un empresario individual sin ninguna particularidad más allá de tener necesariamente que sumar las plantillas. Esto implica que concurriendo un licitador en UTE la expresión utilizada en la norma de desempate de «en la plantilla de cada una de las empresas», simplemente hay que aplicarla a las plantillas de cada una de las empresas que integran la UTE como si fuesen una sola, es decir, sean dos, tres o más las empresas que conforman la unión temporal habrá que determinar el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social en función del número total resultante de sumar los trabajadores de las plantillas de cada una de las empresas que conforman la UTE, independientemente del porcentaje de participación de esas empresas en la unión temporal. La Mesa hizo para las UTEs un distingo que no preveía el pliego y con él se llegó a un resultado desproporcionado.

(...)

Abona la interpretación literal de la cláusula que efectuamos, por la que no consideramos aplicable como criterio de ponderación el porcentaje de participación de las empresas que concurren a la licitación en UTE, el clásico brocardo latino «ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus», a lo que unimos que la responsabilidad de la UTE frente a la Administración es solidaria con independencia de su régimen participativo interno (art. 69.3 LCSP), que el argumento que utilizó el presidente de la Mesa para defender su postura de que el porcentaje de participación de las empresas en la UTE era inalterable, no se ajusta a lo previsto en el art. 69.8 y 9 de la LCPS, que no vemos que en el pliego se estableciera



ninguna correspondencia inalterable entre el compromiso de adscripción de medios personales del licitador y el porcentaje de participación interna de las empresas que concurriesen en UTE (apartado 7.- de la cláusula 11.2.1, en relación con el anexo 5 del PCAP), y que es la interpretación que nos parece más coherente, de un lado, con el art. 24.1 del Reglamento de contratación cuando señala que en el caso de uniones temporales de empresarios cada uno de los que la componen deberá acreditar su capacidad y solvencia, «acumulándose a efectos de la determinación de la solvencia de la unión temporal las características acreditadas para cada uno de los integrantes de la misma» y, de otro, con el párrafo segundo del art. 19.2 de la Directiva 2014/24/UE conforme al cual «en caso necesario, los poderes adjudicadores podrán precisar en los pliegos de la contratación las condiciones que deben reunir las agrupaciones de operadores económicos para cumplir los requisitos sobre situación económica y financiera o capacidad técnica y profesional a que se refiere el artículo 58, siempre que ello esté justificado por motivos objetivos y sea proporcionado» -hemos visto arriba que la cláusula de desempate ninguna diferencia establecía para el caso específico de las uniones temporales-.”

En análogo sentido y con unas circunstancias muy parecidas a las presentes, concluimos en la resolución 1886/2025, de 18 de diciembre de 2025, lo siguiente:

“Noveno.(..)

(..)

b) El segundo motivo del recurso, la UTE recurrente defiende que tiene el mayor porcentaje de discapacitados en plantilla y en exclusión social, concretamente el 20,69 %, por lo que en la aplicación de los criterios de desempate debería haber resultado adjudicataria del contrato.

Dicho porcentaje, lo calcula la recurrente como el sumatorio de los porcentajes individuales de cada empresa participante en la UTE, ponderados por su respectiva participación en la UTE (la participación de EULEN es del 80% y la de EULEN CEE del 20%).

Aunque inicialmente los informes emitidos al respecto por los técnicos apoyaron esta tesis, la mesa de contratación, en su reunión de fecha 30 de julio de 2025, (doc.nº 35) realizando una interpretación distinta, se apartó de lo considerado en los informes previos, y consideró

que la UTE ha de ser considerada como una empresa única o único licitador en este trámite para la aplicación del criterio de desempate, ya que la UTE actúa como una única entidad licitadora, por lo que ha de determinarse la plantilla total de la UTE, y respecto de ella, el porcentaje de trabajadores discapacitados y en situación de exclusión social en la UTE, sin tener en cuenta la participación de cada empresa en la UTE. Así se manifestaba en el acta de la mesa de contratación:

(..)

Volviendo a lo que se plantea en el segundo motivo del recurso, en el que no se combate esa reducción de porcentaje de la adjudicataria, sino como se ha computado el porcentaje de la UTE, ante la divergencia de pareceres de las partes, que arrojan resultados muy distintos y que tienen una influencia determinante en orden a quien resultaría adjudicatario del contrato, hay que comenzar señalando que el PCAP, en cuando a la forma de resolver los empates en la clasificación final de los licitadores, únicamente estipula que:

“Si de la aplicación de los criterios de adjudicación resultase el empate en puntuación entre varios licitadores se resolverá mediante la aplicación de los criterios establecidos en el art. 147.2 LCSP.

La documentación acreditativa de los criterios de desempate le será requerida a las empresas en el momento en que se produzca el empate y no con carácter previo”.

Por su parte, el artículo 147 de la LCSP, al que se remite el PCAP, establece sobre los criterios de desempate lo siguiente:

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

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



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

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

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

c) En la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial, las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, siempre que su finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato, según resulte de sus respectivos estatutos o reglas fundacionales y figuren inscritas en el correspondiente registro oficial.

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

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

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

“2. En defecto de la previsión en los pliegos a la que se refiere el apartado anterior, el empate entre varias ofertas tras la aplicación de los criterios de adjudicación del contrato



se resolverá mediante la aplicación por orden de los siguientes criterios sociales, referidos al momento de finalizar el plazo de presentación de ofertas:

- a) Mayor porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social en la plantilla de cada una de las empresas, primando en caso de igualdad, el mayor número de trabajadores fijos con discapacidad en plantilla, o el mayor número de personas trabajadoras en inclusión en la plantilla.*
- b) Menor porcentaje de contratos temporales en la plantilla de cada una de las empresas.*
- c) Mayor porcentaje de mujeres empleadas en la plantilla de cada una de las empresas.*
- d) El sorteo, en caso de que la aplicación de los anteriores criterios no hubiera dado lugar a desempate”.*

Tampoco, ni el PCAP ni la LCSP establece reglas o criterio alguno para resolver los empates en el caso de que concurra como licitador una UTE, por lo que debemos aplicar, como premisa para resolver la controversia, el aforismo jurídico latino de ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus.

Conforme consta en el expediente administrativo y ha sido expuesto en el antecedente tercero de esta resolución, tras el empate producido entre seis de las ofertas participantes en la licitación en aplicación de los criterios de adjudicación del contrato previstos en los pliegos, la mesa de contratación acordó conceder a estos licitadores un plazo de diez días naturales para que presentasen “la documentación reflejada en el artículo 147.2 de la LCSP”, con el objeto de poder resolver este empate..

En todo caso, el artículo 147 LCSP hace referencia a “las empresas licitadoras” y no, como pretende la recurrente, a la suma de porcentajes de cada una de las empresas que conforman una UTE. En este sentido, damos la razón al órgano de contratación cuando alega que si el cálculo se realiza aisladamente sobre cada una de las empresas que integran la UTE y posteriormente se suman los porcentajes obtenidos, conllevaría al contrasentido de que, a mayor número de empresas integrantes de una UTE, habría un mayor número de porcentaje, sin tener en cuenta los trabajadores reales en los que concurren dichas circunstancias que pertenezcan a dichas empresas.



Es decir, la suma de los porcentajes de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de varias empresas superará con facilidad al porcentaje de éstos en una sola empresa, del mismo modo que a mayor número de empresas que conformen una UTE mayor será el resultado de la suma de los porcentajes de estas. En definitiva, cuantos más sumandos se tengan en consideración, mayor ventaja resultará para la licitadora de que se trate.

Por eso, nos parece más acertado, ante la falta de previsión específica en el PCAP acerca de las UTEs y teniendo en cuenta lo regulado en el artículo 147 LCSP, acudir a una interpretación literal, como primer criterio interpretativo del Código Civil y considerar a la UTE como un único licitador, en el que, para calcular el porcentaje previsto en el citado precepto, habría que seguir los siguientes pasos:

1.-Determinar, por separado, para cada una de las empresas, el número de los trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social y sumar sus resultados para hallar el número total de trabajadores afectados.

2.-Sumar los trabajadores de las plantillas de cada una de las empresas que conforman la UTE.

3.-Poner en relación el resultado de la suma de todos los trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de todos los miembros de la UTE, con la suma total de los trabajadores de las plantillas de las empresas que conforman la UTE y determinar así el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social que prevé el artículo 147 en caso de empates.

Este por otra parte, es el mismo criterio que se adoptó en un supuesto bastante similar al presente en la sentencia nº 844/2024, de 21 de marzo de 2024 (rec.474/202) de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Andalucía, con sede en Málaga, en cuyo fundamento jurídico cuarto se exponía; (..)

En consecuencia, asiste la razón a la recurrente, y procede la estimación del primer motivo del recurso, dado que para alcanzar el porcentaje que sirva para desempatar, contemplado en los criterios de desempate de la cláusula 12 del PCAP, se debe sumar los trabajadores que componen las plantillas de las empresas que integran la UTE y efectuar el cálculo en



función del número total de trabajadores que, dentro esas plantillas, presentasen alguna de las circunstancias de discapacidad, y ello con independencia de la participación interna de las empresas en la UTE.

Sexto. La estimación del primer motivo del recuso, no nos impide entrar a resolver la segunda queja del recurrente, que versa sobre la *“Indebida aplicación del criterio de desempate: inclusión de la plantilla y un trabajador con discapacidad contratados por una UTE ajena al presente expediente de contratación.”*. A dicho efecto, se alega que:

“En efecto, el órgano de contratación ha computado para determinar la plantilla de SCI, tanto su plantilla propia, como la plantilla de un tercero, ajeno a la presente licitación. Igualmente, en el cómputo de empleados con discapacidad de SCI, se ha considerado uno de los empleados con discapacidad que no estaba contratado directamente por SCI, sino por una UTE distinta y ajena al expediente de contratación que nos atañe, en la que dicha sociedad, SCI, ostenta una participación mayoritaria.

Dicho de otra forma, SCI declara – y el órgano de contratación así lo avala – una plantilla media de 233,57 empleados, de los cuales, 10 tendrían discapacidad.

Pues bien, del total de trabajadores de SCI, 7,57 empleados (de entre los cuales, 1 tiene discapacidad) no son propios de la «empresa licitadora» (en este caso, la integrante de la UTE), sino de un tercero. En concreto, de otra UTE en la que participa SCI junto con otra compañía distinta de MCG. Sobre este extremo, esta recurrente entiende que el trabajador con discapacidad empleado por esta UTE distinta no debió haber sido incluido en el cálculo efectuado por la mesa de contratación, en la medida en que estaba contratado por un tercero (y ello aun teniendo en cuenta que las UTES no cuentan con personalidad jurídica propia, aunque sí pueden contratar a sus propios empleados).”

En definitiva, se denuncia que en los cálculos relativos al porcentaje de trabajadores con discapacidad de SERVICIOS DE COLABORACION INTEGRAL S.L., que integra la UTE que presentó la oferta, se habría tenido en cuenta la plantilla media de trabajadores (incluido un trabajador fijo con discapacidad) de la empresa ESTACIONAMIENTOS Y



SERVICIOS, S.A, que participaba en otra UTE, ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS SAU, SERVICIOS DE COLABORACION INTEGRAL S.L.U. UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS (UTE EYSA-SCI TERUEL), junto con SERVICIOS DE COLABORACION INTEGRAL S.L.

Aquilatado el motivo de impugnación, se debe tener presente que es un hecho no controvertido que SERVICIOS DE COLABORACION INTEGRAL S.L. presentó el 24 de septiembre de 2025, documentación sobre la plantilla y trabajadores con discapacidad de la empresa ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS SAU, que forma parte de otra UTE distinta, junto con ella, ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS SAU, SERVICIOS DE COLABORACION INTEGRAL S.L.U. UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS (UTE EYSA-SCI TERUEL), y que no se ha presentado a la licitación que nos ocupa (Bloque documental 18 del expediente administrativo).

Este Tribunal debe estimar la queja del recurrente, en tanto en cuanto, a los efectos de la aplicación de los criterios de desempate de la cláusula 12 del PCAP, y su interpretación literal, *“la empresa que haya declarado tener en su plantilla”*, conforme a lo ya razonado en el Fundamento de Derecho anterior, para computar los trabajadores que conforman la plantilla de una empresa, y dentro de aquella, los trabajadores que son discapacitados, se deben tener en cuenta sólo los trabajadores contratados por la empresa que se ha presentado a la licitación, y, que en su caso, conformará la UTE, que ha presentado la oferta; no pudiéndose computar la plantilla y los trabajadores con discapacidad contratados por otra empresa, que no se ha presentado a la licitación, ni formará parte de la UTE que presentó la oferta; siendo un sujeto totalmente ajeno al procedimiento de contratación que nos ocupa; pues dicha opción no se prevé en los términos literales de la citada cláusula 12 del PCAP.

Admitir la interpretación postulada por el órgano de contratación y por la adjudicataria, conculca los principios de igual y libre concurrencia que rigen la contratación pública (artículo 1 de la LCSP), pues permitiría a cualquier licitador que ha empatado, agregar a su plantilla propia, la plantilla y trabajadores con discapacidad de otra empresa, ajena a la licitación, que se integra con él en una UTE que no ha presentado oferta en el

procedimiento de contratación, frente a otro licitador que ha empatado y no forma parte de una UTE, careciendo de dicha posibilidad.

Séptimo. Por último, la estimación total del presente recurso especial, conlleva la anulación del acuerdo de adjudicación de 29 de octubre de 2025, en lo que atañe sólo al lote número 4 del “*Acuerdo Marco para la prestación del servicio de asistencia para la gestión tributaria en vía ejecutiva a través de la central de contratación de la FEMP.*”, y la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior, a fin de que se proceda a efectuar de nuevo en dicho lote el cómputo del porcentaje de trabajadores con discapacidad de las licitadoras empatadas con los datos aportados por estas, y que se refieran exclusivamente a sus plantillas y trabajadores con discapacidad contratados por ellas, realizando dicho cómputo, en el caso de las UTE, atendiendo a la suma de las plantillas totales de las empresas integrantes, y sin tener en cuenta el porcentaje de participación interna, así como no tener en cuenta para el cálculo trabajadores de empresas ajenas a este contrato y en su virtud, se proceda asimismo, a realizar una nueva clasificación final de las ofertas, proponiendo como adjudicataria del lote número 4, a la licitadora que proceda.

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. R.S.V., en representación de COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A., contra el acuerdo de 29 de octubre de 2025, de adjudicación del lote 4 del “*Acuerdo Marco para la prestación del servicio de asistencia para la gestión tributaria en vía ejecutiva a través de la central de contratación de la FEMP.*”, expediente CC.-02/2025, convocado por la Secretaría General de la Federación Española de Municipios y Provincias anulando dicho acuerdo, con la retroacción de actuaciones, conforme con lo expuesto en el Fundamento de Derecho Séptimo de esta resolución.

Segundo. Levantar la suspensión del lote 4 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