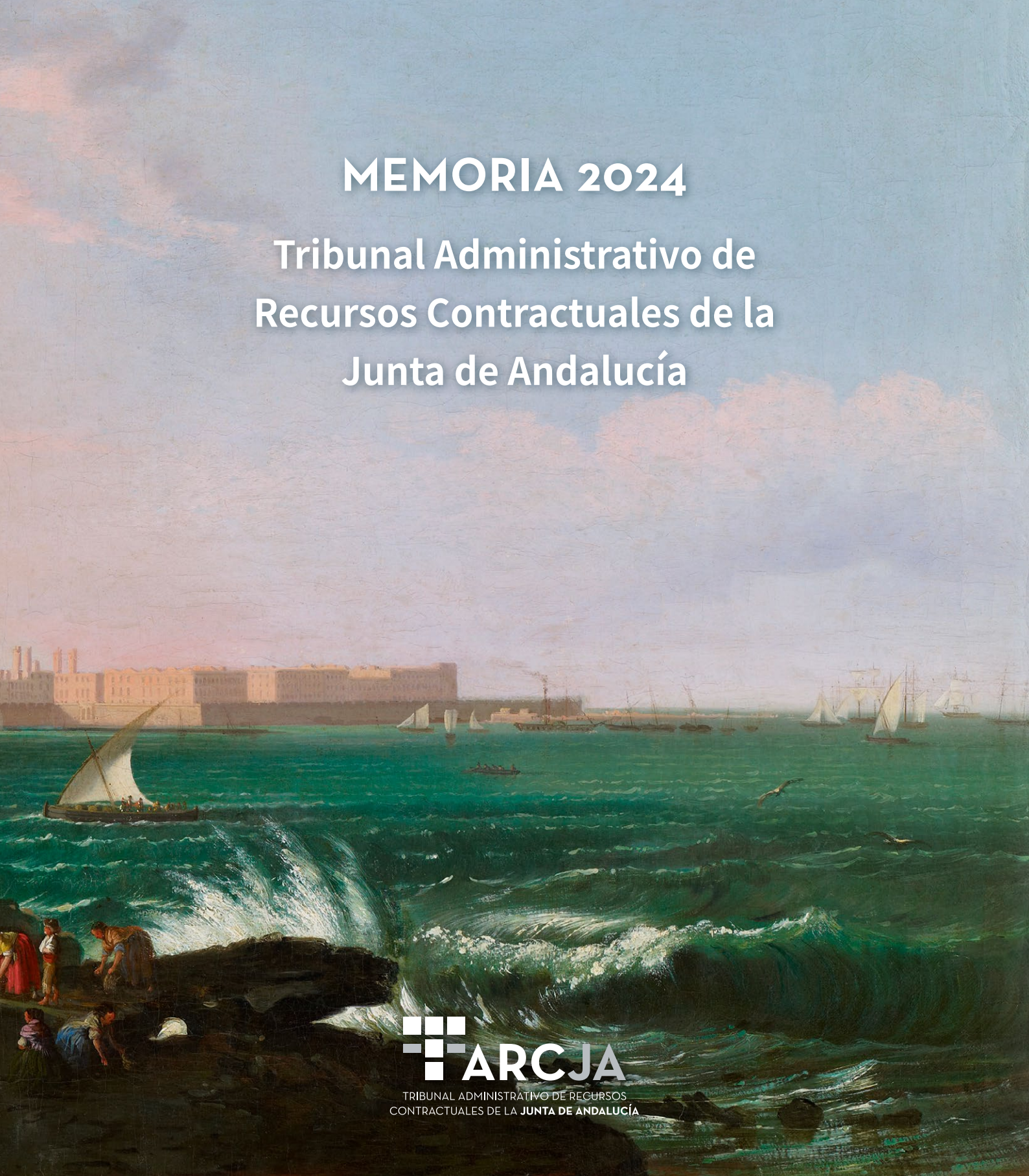




Junta de Andalucía



MEMORIA 2024

Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía



ARCJA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

MEMORIA 2024

Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Memoria del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía

Edición: Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía

Depósito legal: SE-991-2025 - ISBN: 978-84-8195-423-4

Mayo de 2025, 224 páginas; 21x24 cm.

® Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales, España 2025

Edita

Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía

Dirección de la edición

Joaquín María Barrón Tous

Presidente del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía

Coordinador de la edición

Manuel García Guirado

Equipo de redacción

África Rodríguez Sáez

José Ángel Moreno Valenzuela

María Ángeles Fernández Álvarez

Álvaro Carrillo Alfaro

Julio Ramos Zabala

María del Mar Clavero Herrera

Ana María Fernández Alba

Macarena Sequeiros Pumar

María del Rosario Forján Ríoja

Ana María Gutiérrez Hurtado

Manuel Díaz García

María Lourdes Ruiz-Cabello Jiménez

Concepción Martín Vilar

Manuel Gutiérrez González

Pablo Vicente Montalvo

Gonzalo de la Iglesia Prado

Marcos Copé Moreno

Susana Elena Palma Martos

Portada: Autor, Manuel Barrón y Carrillo (1814-1884).

Vista de Cádiz, 1854. Museo Carmen Thyssen, (Málaga).

ISBN: 978-84-8195-423-4

Depósito legal: SE-991-2025

Diseño, maquetación y realización libro digital: Fco. Javier Pérez Brun. IRIS@LALETRADIGITAL.CON

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin citar la fuente de procedencia.

Índice

- I. PRESENTACIÓN 11
- II. ARTÍCULO DE OPINIÓN 17
- III. BALANCE DEL AÑO 2024 27
- IV. RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACIÓN 33
 - IV.1. Sede 35
 - IV.2. Composición 36
 - IV.3. Medios 37
- V. IDENTIDAD CORPORATIVA, TRANSPARENCIA Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN 39
 - V.1. Transparencia de su actividad 41
 - V.2. Manual de Identidad Corporativa 42
 - V.3. Expedientes PID@ 44
- VI. INFORME DE ACTIVIDAD 45
 - VI.1. Competencias 47
 - VI.1.1. Ámbito objetivo 47
 - VI.1.2. Ámbito subjetivo 47

VI.1.3. Objeto del recurso	50
VI.1.3.1. Contratos contra los que cabe el recurso especial	50
VI.1.3.2. Contratos de los sectores especiales del Real Decreto-ley 3/2020	51
VI.1.3.3. Actuaciones recurribles	51
VI.1.4. Legitimación	52
VI.1.5. Plazo de interposición	52
VI.1.6. Forma de presentación. Documentación	53
VI.1.7. Lugar de presentación	54
VI.1.8. Tramitación del recurso. Comunicaciones con el Tribunal. Notificaciones	54
VI.2. Estadísticas de la actividad del Tribunal	55
VI.2.1. Recursos y reclamaciones en materia de contratación	55
VI.2.1.1. Poder adjudicador del que procede el acto recurrido y valor estimado	58
VI.2.1.2. Tipo de contrato y acto objeto del recurso	61
VI.2.2. Resoluciones	65
VI.2.3. Duración del procedimiento de tramitación	67
VI.2.4. Multas	69
VI.2.5. Indicadores de la actividad del Tribunal	70
VII. RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS	73
VII.1. La Revisión Jurisdiccional de las resoluciones del Tribunal. Pronunciamientos recaídos en el año 2024	77
VIII. ACTUACIONES INSTRUMENTALES EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS	87
VIII.1. Transparencia de su actividad	89
VIII.2. Formación y representación	90
IX. OBJETIVOS PARA EL AÑO 2025	95
X. REFLEXIÓN FINAL	99

XI. PRINCIPALES CRITERIOS ADOPTADOS POR EL TRIBUNAL EN SUS RESOLUCIONES	103
XI.1. Supuestos de inadmisión	105
XI.1.1. Artículo 55 a) LCSP. Inadmisión por incompetencia del órgano para conocer del recurso	106
XI.1.1.1. Introducción	106
XI.1.1.2. Casuística	108
XI.1.2. Artículo 55 b) Falta de legitimación del recurrente o de acreditación de la representación	111
XI.1.2.1. Resoluciones de inadmisión por falta de interés legítimo	111
XI.1.2.2. Inadmisión por falta de acreditación de representación suficiente	119
XI.1.3. Actos no susceptibles de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44	120
XI.1.3.1. Por referirse a contratos no incluidos en el ámbito del recurso	120
XI.1.3.2. Actos no susceptibles de recurso conforme al artículo 44.2 de la LCSP	123
XI.1.3.3. Respecto de la impugnación de otros actos no susceptibles de recurso	127
XI.1.4. Artículo 55 d) Extemporaneidad del recurso	129
XI.1.5. Otros supuestos de inadmisión no recogidos en la LCSP	131
XI.1.5.1. Existencia de cosa juzgada administrativa	131
XI.1.5.2. Recurso contra cláusulas de un pliego anteriormente impugnado	132
XI.1.5.3. Pérdida sobrevinida del objeto del recurso	133
XI.1.5.4. Falta de contenido impugnatorio del recurso	134
XI.2. Supuestos de impugnación de pliegos y anuncios de licitación	135
XI.2.1. Objeto del contrato	136
XI.2.2. Precio	137
XI.2.3. Criterios de solvencia	139
XI.2.4. Criterios de adjudicación	140
XI.2.4.1. Aspectos o consideraciones de tipo social	140
XI.2.4.2. Las mejoras como criterio de adjudicación y sus límites	142

XI.2.4.3. El cumplimiento de requisitos técnicos como criterio de adjudicación	144
XI.2.4.4. Adecuación de determinadas fórmulas de valoración de la oferta económica ..	144
XI.2.5. Prescripciones técnicas: prohibición de restricciones injustificadas de la conurrencia	144
XI.2.5.1. El principio de neutralidad tecnológica	144
XI.2.5.2. Prescripciones técnicas restrictivas	146
XI.2.6. Profesiones colegiadas y ámbito de funciones	147
XI.2.7. Otras cuestiones de interés respecto de los pliegos	149
XI.2.7.1. Justificación de la declaración de urgencia	149
XI.2.7.2. Limitación de la concurrencia en los acuerdos marco	150
XI.2.7.3. Procedimiento negociado sin publicidad por razones de exclusividad técnica ..	151
XI.2.7.4. Modificaciones de los pliegos	152
XI.2.7.5. Contratación reservada en los términos de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular	153
XI.2.7.6. Alcance de la obligación de información del órgano de contratación en los casos de subrogación	154
XI.3. Supuestos de impugnación de actos de trámite cualificados	155
XI.3.1. Exclusiones relacionadas con la presentación de la documentación de la licitación ..	156
XI.3.2. Exclusiones relacionadas con la capacidad de la persona empresaria	159
XI.3.3. Exclusiones relacionadas con la solvencia de las empresas licitadoras	161
XI.3.4. Exclusiones por deficiencias en la subsanación de la documentación acreditativa de los requisitos previos	163
XI.3.5. Exclusiones por violación del secreto de las ofertas y/o de las garantías de objetividad e imparcialidad	165
XI.3.6. Exclusiones por incumplimiento de determinadas exigencias contenidas en los pliegos	169
XI.3.7. Exclusiones por no superar un umbral mínimo establecido en los criterios de adjudicación para continuar en el procedimiento de licitación	172
XI.3.8. Exclusiones por no justificar la viabilidad de la oferta, inicialmente, incurso en presunción de anormalidad	172

XI.3.9. Exclusiones relacionadas con el requerimiento de documentación previa a la adjudicación	176
XI.3.10. Admisiones de las entidades candidatas o licitadoras o de sus ofertas	179
XI.4. Supuestos de impugnación de la adjudicación	181
XI.4.1. Impugnación indirecta de los pliegos al recurrir la adjudicación	181
XI.4.2. La confidencialidad de las ofertas	183
XI.4.2.1. Equilibrio entre los derechos de acceso al expediente y de garantía de confidencialidad de las ofertas	183
XI.4.2.2. Respeto de la confidencialidad de la oferta, secretos comerciales	186
XI.4.2.3. Acceso al expediente en la sede del Tribunal	187
XI.4.3. Motivación de la adjudicación	189
XI.4.4. Carácter vinculante de los pliegos para la entidad contratante	191
XI.4.5. Posibilidad por el órgano de contratación de solicitar aclaración a los licitadores	193
XI.4.6. Valoración de las ofertas	195
XI.4.6.1. Superación de los límites de la discrecionalidad técnica	195
XI.4.6.2. Establecimiento de subcriterios de adjudicación no recogidos en los pliegos ..	199
XI.4.6.3. Valoración de datos no veraces	201
XI.4.7. Irregularidades no invalidantes	202
XI.4.8. Relación entre el objeto del contrato y el objeto social de las licitadoras. Impuesto de Actividades Económicas (IAE)	203
XI.4.9. Principio de economía procesal	205
XI.4.10. Acreditación de la solvencia	206
XI.4.10.1. Convenios y subvenciones como instrumentos jurídicos adecuados para acreditar la solvencia técnica o profesional exigida	206
XI.4.10.2. Disparidad entre la forma de acreditar la solvencia técnica o profesional según lo indicado en el DEUC y la documentación presentada previa a la adjudicación	207
XI.4.11. Prácticas colusorias	208
XI.4.12. Planes de igualdad	210

XI.4.13. Convenios colectivos de aplicación 213

XI.4.14. Otros modos de terminación del procedimiento asimilados a la
adjudicación a efectos de recurso especial 214

 XI.4.14.1. Desistimiento del órgano de contratación. En el procedimiento
 de recurso y como objeto de impugnación. Desistimiento de la
 recurrente. Decisión de no adjudicar el contrato 214

 XI.4.14.2. Declaración de desierto 219

XI.4.15. Constitución de la garantía 219

Anexo I. NORMATIVA DE REFERENCIA 221

Anexo II. ÍNDICE DE ABREVIATURAS 223



I. PRESENTACIÓN

I. Presentación

Como ya es habitual, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (TARCJA) aborda su memoria anual en aras del principio de transparencia y para posibilitar la publicidad activa y el acceso a la información pública de la actividad desarrollada por el Tribunal durante el año 2024, resaltando la actividad llevada a cabo en ejercicio de las competencias que le son propias, así como, otras de carácter instrumental encaminadas al conocimiento de su doctrina por los órganos de contratación y los potenciales recurrentes, a efectos de que con su permeabilidad en los órganos de contratación pueda conseguirse una deseada menor litigiosidad en materia contractual y con ello lograr el deseado punto de inflexión a efectos de reducir el ingente crecimiento de recursos especiales en materia de contratación que se ha puesto de manifiesto desde 2020 hasta ahora. Así mismo, se hará un análisis de los diferentes recursos presentados, según su naturaleza, tipología, origen y características, así como de las diferentes resoluciones a que han dado lugar. Especial importancia tiene el apartado destinado a exponer de una forma estructurada las diferentes resoluciones que configuran el cuerpo doctrinal que el

Tribunal ha ido consolidando a lo largo de sus años de existencia.

Para la actividad del Tribunal ha tenido una trascendental importancia la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), 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, que ha repercutido de manera notable en el incremento de recursos presentados, como se ha puesto en evidencia en memorias anteriores y se puede corroborar con los datos de la presente memoria.

No obstante, desde el año 2021, con un importante esfuerzo, se ha conseguido disminuir el plazo de resolución de recursos hasta unas cifras muy alejadas de las de años anteriores. Así, en el año 2020 el plazo medio de resolución del recurso especial era de 94 días. El 2024 se ha cerrado con una media de 15 días, siendo el plazo máximo establecido en la Ley para considerar desestimado el recurso especial por silencio desestimatorio de dos meses, es decir, muy por debajo del plazo legal máximo que determina

la propia la Ley de Contratos del Sector Público, lo cual es esencial en la actual coyuntura donde se están ejecutando los fondos europeos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación. Con ello se ha conseguido garantizar el objetivo perseguido por las Directivas comunitarias en lo referente a la eficacia del recurso especial en materia de contratación. Al mismo tiempo, esto ha repercutido en una mayor valoración y confianza en el recurso especial que se interpone ante el Tribunal, pues en el aumento de número de estos recursos se refleja la confianza en el funcionamiento del mismo.

Tanto las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, como la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, por la que aquellas se trasponen a nuestro ordenamiento jurídico, pretenden dar una mayor agilidad y transparencia a los procedimientos de adjudicación de la contratación pública, dotándolos al mismo tiempo de una mayor seguridad jurídica. Ello implica que su utilidad depende en gran medida del cumplimiento de los plazos tan breves que establece la Ley.

Creación del Tribunal

Con fecha 2 de noviembre de 2011, mediante Decreto 332/2011, se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía como órgano de carácter especializado “que actuará con plena independencia funcional” (art. 1.1), al que corresponden, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales que ostenten la condición de poderes adjudicadores, las siguientes funciones:

1. Resolver los recursos especiales en materia de contratación a los que se refiere el artículo 44 de

la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

2. Resolver las reclamaciones en los procedimientos de adjudicación a que se refiere el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores.
3. Resolver, respecto a los contratos celebrados en el ámbito de la seguridad pública, los recursos especiales en materia de contratación y las cuestiones de nulidad a que se refiere la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de Contratos del Sector Público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad.
4. Adoptar las decisiones que procedan sobre las medidas cautelares solicitadas por las personas legitimadas tanto con anterioridad a la interposición de los recursos, reclamaciones como en los mismos a que se refieren los párrafos mencionados en los tres apartados anteriores.
5. Cualquier otra competencia que le atribuya la normativa de la Unión Europea o la normativa estatal básica.

Asimismo, el Tribunal Administrativo, previa celebración del oportuno convenio suscrito por la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda, resolverá:

- Los recursos referidos en el artículo 1.1 a) del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, que se interpongan contra los actos dictados en materia de contratación pública por los órganos competentes del Parlamento de Andalucía, la Cámara de Cuentas de Andalucía, el Consejo Consultivo de Andalucía, el Consejo Audiovisual de Andalucía, el Defensor del Pueblo Andaluz y el Consejo Económico y Social de Andalucía.



- Los recursos referidos en el artículo 1.1 a) del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, que se interpongan contra los actos dictados en materia de contratación pública por las Universidades Públicas de Andalucía.
- Los recursos interpuestos contra actos de las corporaciones locales, según lo prescrito en el artículo 46.4 de la LCSP.

Mediante Decreto 120/2014, de 1 de agosto, se modifica la composición y funcionamiento del Tribunal. En su artículo 2 se establece que el mismo *“estará compuesto por la persona titular de la Presidencia y dos Vocales”*, estableciendo que *“en caso de que el volumen de asuntos sometidos al conocimiento del Tribunal lo aconseje por causas debidamente acreditadas, el número de vocales podrá incrementarse por Decreto del Consejo de Gobierno”*.

Dicho artículo fue modificado mediante la Disposición final sexta del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En ella se amplía el número de vocales a cuatro, al tiempo que establece la división del Tribunal en un **“mínimo de dos secciones”**, facultando a la Presidencia del Tribunal para *“la determinación de su composición, la distribución de asuntos entre las mismas y el reparto de atribuciones entre las Secciones y el Pleno”*.

En aplicación de lo establecido en este Decreto-ley, mediante aprobación de los Acuerdos 1 y 2 de la Presidencia del Tribunal, en junio de 2022, se crean tres Secciones y se regula el funcionamiento de las mismas.

Por otra parte, es importante destacar la contribución a la agilización de la tramitación para resolución de los recursos especiales que supuso la aprobación del Decreto-Ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus COVID-19, que en su artículo 44 obliga a la tramitación electrónica de los procedimientos atribuidos a la competencia del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía. En dicho artículo se *“establece la obligación de relacionarse por medios electrónicos para todos los intervinientes en los procedimientos recogidos en el artículo 1.1 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de recursos contractuales de la Junta de Andalucía.*

A estos efectos, la presentación del recurso especial y reclamaciones en el Tribunal, así como las alegaciones de las personas interesadas y demás escritos a presentar en relación con cualesquiera otros trámites necesarios para el desarrollo del procedimiento se realizarán por medios electrónicos en el Registro Electrónico Único de la Junta de Andalucía a través del procedimiento de recurso especial o reclamación en materia de contratación incorporado en el Registro de Procedimientos y Servicios.”

Ello ha supuesto una importante agilización y simplificación en la tramitación de dichos recursos, al tiempo que una disminución sustancial en el uso de papel, y por ende, del espacio físico utilizado en las dependencias del Tribunal.

La presente memoria ha sido aprobada por el Pleno del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en su sesión de 14 de abril de 2025.

Sevilla, a 14 de abril de 2025

Joaquín María Barrón Tous

Presidente del Tribunal Administrativo de
Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía



II. ARTÍCULO DE OPINIÓN

II. Artículo de Opinión

La profesionalización de la contratación pública como herramienta para disminuir la litigiosidad en materia contractual

Este Tribunal ha alcanzado desde que iniciamos la presente década la cifra de las 600 resoluciones anuales de recursos interpuestos en el periodo 2021-2024, sin que existan nuevos cambios legislativos significativos que hayan podido incidir en el aumento considerable respecto de años anteriores, donde como máximo se alcanzaron los 400 recursos.

Habiéndose superado dicho umbral de forma recurrente interesa poner de relieve algunas conclusiones que tienen que ver con la configuración de este órgano especial a los efectos de la gestión de un volumen tan considerable de recursos.

En efecto, la subida del número de recursos puede ser paliada o atendida con un aumento de los recursos humanos o materiales de este Tribunal.

En primer lugar, conviene destacar que este Tribunal procedió como órgano colegiado a ampliarse de 3 a 5 miembros en 2021, ante el aumento considerable del número de recursos, pues desde entonces ha subido en una cantidad del 40 por ciento, aproximadamente. No obstante, la ampliación del Tribunal conlleva

ría quizás riesgos no deseables, como es que la creación de nuevas secciones podría dar lugar a perder el control sobre criterios homogéneos. El aumento de efectivos sin herramientas de control puede dar lugar a resultados no deseados.

En este sentido, el Tribunal, todavía en 2025, y a pesar de las numerosas peticiones realizadas solicitando soporte digital suficiente durante años pasados, y dado el carácter de su procedimiento de recurso especial, esencialmente electrónico en todas sus fases, no está ni siquiera entre los posibles destinatarios de soluciones a efectos de la instauración de un sistema de información capaz de tramitar y gestionar el conocimiento de su doctrina, ni aun a efectos internos. El funcionamiento electrónico se queda todavía en una fase inicial, siendo la tramitación prácticamente manual, al igual que el archivo y control de documentos, hasta el momento en carpetas de red. Por ello, se impone la conclusión de que el Tribunal debe tener aún una dimensión humana reducida, si bien, el aumento de apoyos técnicos, que son muy valiosos, puede subvenir esta mayor carga de trabajo.

Ello, hace que el Tribunal deba observar otras posibles vías para poder, al menos, mantener el nivel de recursos controlado. En este sentido, este Tribunal ha venido a velar por las exigencias de la buena fe procesal, realizando una interpretación propia del artículo 58 de la Ley, a fin de advertir a los potenciales recurrentes de la posibilidad de imponer multa como una consecuencia real, en determinados recursos especiales interpuestos con mala fe o temeridad.

Por otro lado, y como se ha puesto en evidencia en los últimos años, a través de una necesaria divulgación de la jurisprudencia de los tribunales y doctrina de los distintos órganos especiales de resolución del recurso especial, los poderes adjudicadores van asumiendo la misma, y ello se traduce en un mayor esmero en la tramitación de los expedientes de contratación, con lo que el número de recursos debe tender a disminuir.

Esta idea engarza con aquello que la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, en su considerando 121, expresa acerca de que una mejor orientación, información y apoyo a las entidades adjudicadoras y a los agentes económicos puede contribuir a hacer más eficiente la contratación pública, gracias, entre otras cosas, “a la profesionalización de las prácticas de contratación”.

La Recomendación (UE) 2017/1805, de la Comisión Europea, sobre la profesionalización de la contratación pública, para animar a los Estados miembros de la Unión a aumentar la profesionalidad de los responsables de contratación pública, posee un contenido que, a pesar de referirse únicamente a los del sector público, es también plenamente aplicable a los de las empresas. En este sentido, dicha Recomendación (UE) 2017/1805, ya fijaba unas directrices de profesionalización eficaz que debe, por un lado, desarrollar una arquitectura política coherente para la profesionalización, es decir, definir, claramente, la atribución de responsabilidades y tareas de las instituciones; respaldar

los esfuerzos a nivel local, regional y sectorial; garantizar la continuación a través de los ciclos políticos; utilizar, cuando sea apropiado, las estructuras institucionales que fomentan la especialización, la agregación y el intercambio de conocimientos en materia de contratación. Y, por otro lado, en materia de recursos humanos, debe mejorar la formación y la gestión de la carrera de los profesionales en contratación, disponiendo los responsables de contratación pública de las cualificaciones, formación, capacidades y experiencia, necesarias para su nivel de responsabilidad. Esto implica garantizar en la Administración Pública la existencia de personal con experiencia, capacitado y motivado, ofrecer la formación y desarrollo profesional continuo, así como, desarrollar una estructura de la carrera profesional e incentivos que hagan atractiva la función de la contratación pública y motiven a todos ellos a lograr resultados estratégicos. Por último, es necesario el establecimiento de sistemas, a través de herramientas y metodologías de apoyo de la práctica profesional en el ámbito de la contratación.

En este sentido, España, como Estado miembro, debía identificar y definir la base de referencia de las capacidades y competencias en las que todo responsable de contratación pública debe ser formado, como señala la Recomendación (UE) 2017/1805 citada, en su apartado 3.

Asimismo, debían elaborarse programas adecuados de formación –inicial y permanente– sobre la base de la evaluación de los datos y las necesidades, así como, de marcos de competencias cuando estén disponibles. La Recomendación (UE) 2017/1805, en su apartado 4, recoge entre otros:

- El desarrollo de la oferta de formación inicial, a nivel de pregrado y posgrado, y otra formación básica para la carrera.
- El suministro de una oferta exhaustiva, específica y accesible de formación y aprendizaje permanentes.

- La multiplicación de una oferta de formación a través de soluciones innovadoras e interactivas o herramientas de aprendizaje electrónico, así como, programas de repetición.
- El aprovechamiento de la cooperación académica y la investigación para desarrollar un respaldo teórico firme para soluciones de contratación.
- El desarrollo y apoyo de la adopción, por parte de las autoridades de contratación, de una buena gestión de los recursos humanos, así como, de programas de planificación de la carrera profesional y motivación específicos para sus funciones, a fin de atraer y retener a personal cualificado y animar a los responsables de contratación pública a proporcionar una mejor calidad y un planteamiento más estratégico.

Por último, el apartado 5 de la Recomendación expresa como aspectos claves para conseguir estos logros, el establecimiento de programas de reconocimiento y de certificación que identifiquen adecuadamente y recompensen las funciones de contratación. Por otro lado, establecer profesionales, incentivos institucionales y apoyo político para lograr resultados estratégicos e instaurar premios de excelencia para fomentar buenas prácticas en áreas como la innovación, la contratación pública responsable desde los puntos de vista ecológico y social, o la lucha contra la corrupción.

En este sentido, la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026 (ENCP) es el instrumento jurídico vinculante, aprobado por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), publicada el 3 febrero de 2023, (aprobada en su reunión de 28 de diciembre de 2022), el cual se basa en el análisis de actuaciones de contratación realizadas por todo el sector público incluyendo todos los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras comprendidas en el sector público



estatal, autonómico o local, así como, las de otros entes, organismos y entidades pertenecientes a los mismos que no tengan la naturaleza de poderes adjudicadores.

Su regulación se encuentra prevista en el artículo 334 de la LCSP, y tiene como uno de sus objetivos principales incrementar la profesionalización de los agentes públicos que participan en los procesos de contratación. De esta forma se promueve la formación del personal del sector público, especialmente en aquellas entidades que carecen de personal especializado. Esto se realiza mediante el diseño de un plan específico en materia de formación en contratación pública y otras actuaciones complementarias que fomenten la profesionalización en este ámbito.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico publicó, el 30 de enero de 2023, el documento denominado “Professionalising the public procurement workforce. A review of current initiatives and challenges”, el cual analiza el estado actual de las medidas adoptadas por los países miembros, a efectos de promover la profesionalización del personal al servicio de la contratación pública. En su virtud y como punto de partida, se analizan tres etapas sobre las iniciativas de profesionalización: i) el nivel actual de profesionalización; ii) la existencia de una estrate-



gia de profesionalización; y iii) el establecimiento de una estrategia de profesionalización. En relación con esta tercera etapa, entre las diversas acciones que los países miembros pueden promover, destaca el desarrollo de “un modelo de competencias y un marco de certificación”.

Sobre España, se pone de manifiesto en dicho informe que, en 2022, el Ministerio de Hacienda junto con el Instituto de Estudios Fiscales, desarrolló un curso denominado “Alta Especialización en Contratación Pública”, una iniciativa formativa basada en el ProcurCompEU en el que participaron treinta funcionarios de alto nivel de dicho Ministerio, con el perfil de expertos en contratación pública y con amplia experiencia. Tras la evaluación y mejora del programa, los objetivos expuestos se concretaron en que se debían aumentar el número de cursos anuales y en diferentes instituciones de formación, aumentar el número de participantes e invitarlos del sector privado, colaborar con universidades e impartir cursos en las Comunida-

des Autónomas y las Entidades Locales. Concluye, expresando que *“el objetivo es trabajar conjuntamente con recursos humanos planeando crear una certificación en especialización en contratación pública para funcionarios y otra para especialistas privados”*.

Asimismo, dicho documento analizaba los tipos de enfoques colaborativos con centros de conocimiento para mejorar la capacidad del personal de contratación pública en el año 2020, exponiendo que, sin embargo, no teníamos instituciones de formación profesional especializada, ni programas conjuntos de investigación, salvo seminarios y talleres, a diferencia de otros países como Eslovenia, Noruega, Suecia, Holanda, Lituania, Estonia, Grecia, Francia, Italia, Reino Unido, etc.

De todos los países de la OCDE, ya en dicho estudio en 2020, quedábamos fuera de la lista de los 20 países que tenían instauradas instituciones de formación profesional especializada, y programas conjuntos de investigación.

Todo ello, unido a que la tendencia es el incremento de la litigiosidad contractual pública, nos indica la gran importancia de la profesionalización de la contratación pública y, en concreto, el desarrollo de modelos de competencias y marcos de certificación, pues a mayor especialización, por ambas partes, poderes adjudicadores y licitadores, mayor claridad jurídica, menores errores y, por tanto, menor litigiosidad. Es decir, el conocimiento de la doctrina de los tribunales como herramienta útil para poder realizar una contención de la litigiosidad y, con ello, poder dar respuesta desde los Tribunales, y en concreto, desde el Tribunal andaluz a todas las controversias que se planteen.

De este modo, hay que poder de relieve que, concretamente, la Comisión Europea promueve *“construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública”* y recomienda desarrollar y apoyar

la adopción de *“programas de reconocimiento y/o certificación que identifiquen adecuadamente y recompensen las funciones de contratación”*.

La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación apuesta por “promover la creación de una certificación de especialista en contratación pública que acredite la adquisición del nivel más alto de competencias y conocimientos descritos en el Marco Europeo de Competencias ProcurComp 2021, con el diseño de un itinerario específico de formación en la materia” (Actuación C.1.e) ENCP). En España el ENCP creado por la OIREscon impulsa así la creación de un marco de certificación basado en el Marco Europeo de Competencias ProcurComp 2021, no obstante, este marco aún no ha sido objeto de implementación alguna en las Comunidades Autónomas, ni en las Entidades Locales.

Es relevante poner de relieve, que una Asociación, privada, como es la Entidad Nacional de Certificación (en adelante ENAC) ha acreditado un esquema para la certificación de personas para la categoría de responsable de contratación pública, de conformidad con la norma UNE-EN ISO/IEC 17024, la cual es una herramienta válida para la evaluación, objetiva e imparcial, de las competencias, capacidades y conocimientos de un especialista en contratación pública. La certificación cumple con los objetivos marcados por la Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión Europea, así como, por la ENCP de la OIREscon y garantiza que al frente de la contratación pública se encuentre un especialista competente, capaz e instruido.

No obstante, toda esta labor aún no ha encontrado una articulación en cuanto a su aplicación en la Función Pública, es decir, cómo se va a traducir esto primero en la necesidad de la certificación de los órganos de contratación, de los órganos de resolución de recursos especiales, y cómo ello va a repercutir incluso en la confección de las relaciones de puestos de trabajo en lo que se refiere a la configuración de



plazas funcionariales en órganos con competencia en materia de contratación pública. Estos mismos problemas los encuentra este Tribunal, ya que la legislación de función pública de Andalucía, está lejos de estar al corriente de la necesidad de especialización de este órgano singular, al que deben acceder personas ya especializadas, por mandato de la normativa europea, sometiéndonos a las mismas reglas generales de los demás órganos que no se encuentran afectados por dichas Directivas.

En definitiva, el legislador, y el gestor de la contratación y de la función pública deben implementar las medidas correctivas adecuadas para el desarrollo de sistemas de certificación y para ello, deben ser conscientes de su importancia en la profesionalización de la contratación pública, a la que está obligada por imposición de la normativa europea.

Así, la OIREscon, en el seno de la ENCP, apuesta por la certificación de especialistas en contratación pública. De otra parte, también, ENAC ya ha acreditado el esquema para la certificación de personas para la categoría de responsable de contratación pública, que contribuye a mejorar la profesionalización de los especialistas en esta materia, garantizando los más altos estándares de rigor y profesionalidad. La cuestión a abordar en el futuro es cómo afectarán



estas normas a los profesionales que prestan servicios para la Administraciones públicas o sus poderes adjudicadores.

En este sentido, aún no se han trazado en Andalucía estas vías de profesionalización y especialización de forma certera y concreta, de tal modo que, después de bastante tiempo, las herramientas de especialización se limitan básicamente a la consulta de la doctrina de órganos consultivos, tanto a nivel estatal como en comunidades autónomas que, desempeñan un papel crucial en la profesionalización del personal dedicado a la contratación pública. En este sentido, también colabora la doctrina de los distintos tribunales que publican sus resoluciones a través de buscadores de internet, entre ellos este Tribunal, si bien, con medios bastante rudimentarios, dada la falta de una estructura o estrategia de gestión del conocimiento destinado a los licitadores. Es decir, la especialización llega con la práctica, lo cual es obvio, pero debería ser la especialización antes de acceder a un determinado puesto con responsabilidades en contratación pública.

Este Tribunal, en aras a reducir la litigiosidad, desde 2021, participa en la organización, el diseño y realización de actividades formativas y de sistematización

de la actividad propia de la contratación pública. Además, se encarga de la difusión de buenas prácticas y de la promoción de la profesionalización, asegurando que el personal esté adecuadamente capacitado para gestionar los procesos de contratación de manera eficiente y transparente.

Estos esfuerzos están dirigidos a mejorar la supervisión y el control de los procesos de contratación, garantizando el cumplimiento de las obligaciones impuestas por las directivas de contratación pública. La formación debe centrarse en dotar al personal de las habilidades necesarias para aplicar criterios homogéneos y metodologías comunes en la supervisión de la contratación pública, lo que contribuirá además a la eficiencia económica en la gestión de contratos.

La profesionalización de la contratación pública es un objetivo clave de la Estrategia Nacional de Contratación Pública, pero que debe permear a los distintos órganos de contratación, siendo esta la tarea ingente que queda por desarrollar.

El Tribunal además del curso de verano anual que celebramos en la sede de La Rábida en la UNIA, ha dado un paso más en esta aspiración de la reducción de la litigiosidad con la organización de un diploma de estudios universitarios de 15 créditos, a través de dos cursos de micro credencial impartidos en la Universidad Internacional de Andalucía, conforme a la regulación del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad, contando a su vez con el apoyo de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos a través de la Secretaría General Técnica.

En él se han incluido nuevos contenidos, entre ellos algunos innovadores como una mirada a los sistemas de control de Derecho comparado, y al nuevo Acuerdo UE-Mercosur, para lo cual contaremos con el pro-

fesor de la Universidad de Sevilla, de origen chileno, especialista en la materia, el Dr. Enrique Díaz Bravo. Asimismo, se abordará el ProcurCompEU, es decir, el nuevo marco europeo de competencias para los profesionales de la contratación pública.

En este sentido, el ProcurCompEU supone un marco de ayuda para profesionalizar la contratación pública, en especial, su aplicación a los órganos de contratación y a los órganos especiales de resolución de recursos en materia de contratación pública existentes en nuestra Comunidad Autónoma.

La transparencia y la responsabilidad en la contratación pública son condiciones clave para el fomento de la integridad y para evitar la corrupción. Esas condiciones deben estar equilibradas con otras como un eficiente manejo de los fondos públicos afectados o la existencia de garantías para la libre concurrencia. La garantía de que todos estos valores estén equilibrados se encuentra en que los funcionarios encargados de decidir tengan un grado apropiado del nivel de transparencia y de responsabilidad por la gestión que reduzcan los riesgos para la integridad, al tiempo que persiguen los demás fines de la contratación pública.

Existen riesgos importantes para la integridad en las distintas fases del procedimiento de contratación pública, desde la evaluación de necesidades y, a través del proceso de contratación y en la ejecución, desde la gestión de contratos y pagos. En la fase de preparación y adjudicación, la profesionalización es necesaria para que se analicen de forma óptima las necesidades administrativas, de planificar la contratación confeccionando unos presupuestos suficientes para la contratación pública, los requisitos de solvencia objetivos, y cuando se elige un procedimiento de contratación adecuado o un proceso previo de preparación de las licitaciones. Asimismo, en la fase de evaluación de necesidades, los riesgos se encuentran en la elección de las necesidades, para prevenir la influencia de determinados potenciales interesa-


Universidad Internacional de Andalucía

Cursos de Verano
La Rábida

El recurso especial en materia de contratación. Segunda edición

22-25 julio

Programa de **becas** en colaboración con


Fundación Unicaja

unia.es

dos, que dirigen el foco hacia determinadas necesidades. Así como, evitar el riesgo de que se aumenten artificialmente el precio de bienes o servicios necesarios para favorecer a un proveedor concreto. En la fase de licitación, los riesgos se pueden traducir en forma de un suministro incompleto de información a los interesados, vía pliegos o en las invitaciones a licitar. También, por dejar de incentivar la suficien-



te competencia, o, en aquellos casos en los que nos enfrentamos a la presentación de ofertas en colusión, con precios inadecuados. Es decir, a situaciones donde se reflejan conflictos de intereses donde se anticipa el resultado, algo que le sitúa al límite de la corrupción. Finalmente, en la fase de ejecución, los riesgos se encuentran en una información insuficiente sobre los contratistas a efectos de controlar las causas de prohibición para contratar, o la escasez de funcionarios y medios para la supervisión de la

ejecución, siendo ésta una de las claves sin cubrir en la contratación pública.

Todos estos riesgos hacen necesaria la adopción de medidas, que deberían ser regladas para afrontar estas debilidades, a través de una regulación suficiente, hasta ahora deficitaria, desde distintos prismas, como la contratación administrativa y la función pública, lo que redundaría, así mismo, en una mayor transparencia de los procedimientos.

Por otro lado, y por último, la búsqueda de la especialización y de la profesionalización dirigidas no solo a funcionarios sino también a los operadores económicos del ámbito de la contratación, para prevenir riesgos en la integridad de la contratación pública, y para que la permeabilidad del conocimiento haga ser conscientes a ambas partes de los criterios doctrinales existentes, a fin de garantizar el acierto de los operadores económicos durante el procedimiento de preparación y adjudicación, así como, del órgano de contratación, a través de una serie de estándares éticos que permitan alcanzar resoluciones que no sean recurridas en la mayor medida posible. Es decir, alcanzar un conocimiento suficientemente general de las reglas de juego y, con ello, evitar recursos especiales estériles *ab initio*.

Joaquín María Barrón Tous

Presidente del Tribunal



III. BALANCE DEL AÑO 2024

III. Balance del año 2024

Como en otros años, es importante destacar la repercusión que tiene en la tramitación de los recursos especiales en materia de contratación la aprobación del Decreto-Ley 13/2020 de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus COVID-19, que en su artículo 44 obliga a la tramitación electrónica de los procedimientos competencia del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía. Ello supuso una importante agilización y simplificación de los plazos de tramitación de los recursos interpuestos, lo que se ha traducido, con un importante esfuerzo del Tribunal, en una disminución sustancial de los plazos de tramitación de recursos, pasando de (un promedio de los 94 días naturales de media en el año 2020 a los 20 días en el 2023, y 15 días de media en el ejercicio 2024 (lo que implica una disminución del 79% respecto a 2020). Y todo ello a pesar del importante aumento en el número de recursos resueltos (648 en el 2024 frente a los 452 de 2020, lo que

representa un incremento del 43,4% del número de recursos). Para poder llevar a cabo esta disminución en los plazos de resolución de recursos, el Tribunal integrado por sus tres Secciones, ha celebrado 82 plenos a lo largo de todo el año.

En estos últimos años se ha venido acusando un incremento en el número de recursos tramitados desde la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público que ha implicado una nueva regulación que se concreta en:

a) En el ámbito objetivo del recurso:

- Han bajado los umbrales de sujeción al recurso de los contratos que ya eran susceptibles del mismo.
- Ampliación del ámbito objetivo del recurso a nuevos contratos (los contratos administrativos especiales), relaciones no estrictamente contractuales (encargos a medios propios), y a sistemas de racionalización de la contratación (sistemas dinámicos de adquisición y contratos específicos).

- Ampliación del ámbito objetivo del recurso a nuevos actos susceptibles de recurso, como la admisión de licitadores y admisión de ofertas.
- Si originariamente el recurso especial estaba reservado al procedimiento de licitación de los contratos, la nueva LCSP lo ha extendido a actos relacionados con la ejecución y la extinción del contrato: las modificaciones y el rescate de concesiones.

b) En el ámbito de las actividades del Tribunal, se ha producido un incremento de tareas, estableciendo:

- La obligación de dar vista del expediente.
- El seguimiento del cumplimiento de sus resoluciones en caso de ser estimatorias.
- La obligación legal de coordinación con el resto de los Tribunales.

En el Gráfico 1 se puede observar el incremento en la carga de trabajo, mostrada en el aumento del número de recursos presentados que ha tenido lugar a partir de la entrada en vigor de la LCSP:

De los anteriores datos se extrae que entre el año 2017 y 2024 ha habido un incremento del 114% en el número de recursos presentados en el año ante este Tribunal, que ha ido creciendo de forma progresiva, con la excepción del año 2020, por la suspensión de los procedimientos como consecuencia del estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

En el mismo sentido desde el año de entrada en vigor de la Ley ha habido un incremento del número de resoluciones de un 128%, que puede verse en el Gráfico 2:

Debemos destacar el importante incremento producido a partir del año 2020, pasando de 460 Resolucio-

nes a 670 (un 45,6%). Y todo ello, debemos insistir, con una importante disminución del plazo de resolución de recursos, pasando de una media de 94 días a 15, si bien es cierto, que a partir de 2022 se ralentiza el ritmo de crecimiento, entorno a un 1,5-3%.

Cabe destacar que no sólo estamos en presencia de un incremento cuantitativo en cuanto al número de recursos, sino que este incremento también es cualitativo. En efecto, la nueva regulación de la LCSP, con la incorporación de nuevas exigencias en los expedientes de licitación, el empleo de conceptos jurídicos indeterminados o requisitos nuevos ha incrementado el nivel de complejidad de los recursos.

El recurso especial requiere una ágil tramitación y una rápida resolución. Su finalidad, conforme a la Directiva de recursos, es que puedan ser corregidas infracciones de la legalidad contractual en las decisiones de los poderes adjudicadores en un momento de la licitación en que todavía es posible aquella corrección. De ahí la necesidad de la pronta resolución del recurso para que el procedimiento de adjudicación no se vea perjudicado por una posible suspensión más allá del tiempo absolutamente imprescindible, dada su repercusión sobre el interés público gestionado y sobre la gestión presupuestaria (sobre todo en los casos en que los contratos se financian con fondos europeos). Debemos señalar que el valor estimado total de los recursos tramitados en este Tribunal durante el año 2024 incluyendo todas las Administraciones implicadas asciende a 7.332 millones de euros.

Como contrapartida a la suspensión del procedimiento de licitación, la LCSP diseña un recurso de rápida tramitación con breves plazos: remisión del recurso al órgano de contratación y petición de la documentación necesaria para su resolución, **en el mismo día** en que se recibe en el Tribunal, **dos días hábiles** para que el órgano de contratación remita el expediente y el informe al recurso; **cinco días hábiles**

Gráfico 1
Número de recursos presentados

Año	Número de recursos
2012	144
2013	243
2014	379
2015	295
2016	322
2017	304
2018	466
2019	517
2020	452
2021	582
2022	555
2023	612
2024	648
Total	5.519

Gráfico 2
Número de resoluciones

Año	Número de resoluciones
2012	124
2013	159
2014	268
2015	435
2016	342
2017	284
2018	363
2019	440
2020	460
2021	603
2022	639
2023	648
2024	670
Total	5.435

para que los posibles interesados puedan formular alegaciones, así como para la adopción de medidas cautelares; **cinco días hábiles** para que el Tribunal dicte la resolución. Todo ello acompañado de reglas especiales para el cómputo de los plazos.

Cuando se rompe este binomio suspensión/rápida resolución, se pueden ocasionar perjuicios para las partes implicadas, fundamentalmente para el interés público, pero también para las empresas licitadoras.

De esta manera, si durante la tramitación del recurso no se suspende el procedimiento de licitación, se formaliza el contrato y se empieza a ejecutar, una eventual estimación posterior del recurso puede provocar la nulidad del contrato adjudicado (art. 42.1 LCSP), así como la posible indemnización por la parte culpable (el órgano de contratación que dictó el acto anulado); y la posible indemnización a la entidad recurrente por los daños producidos, incluida la necesidad de convocar una nueva licitación.



IV. RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACIÓN

IV. Recursos Humanos y Organización

Con respecto a los medios materiales de los que dispone el Tribunal, debemos señalar que el TARCJA, aunque es un Órgano independiente funcionalmente, está adscrito orgánicamente a la Consejería competente en materia de Hacienda (actualmente, Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos), a la que corresponde asignarle los medios materiales y personales (artículos 1.2 y 9 del Decreto 332/2011). De esta manera no gestiona un presupuesto propio. Los gastos necesarios para su funcionamiento se tramitan por la Secretaría General Técnica de la citada Consejería.

IV.1. Sede

Desde noviembre de 2022 el Tribunal tiene su sede en la calle Barcelona, n.º 4 y 6, C.P. 41001, Sevilla.





IV.2. Composición

El TARCJA, como se ha mencionado, fue creado mediante el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre (BOJA núm. 222, de 11 de noviembre) y se puso en funcionamiento por Orden de 14 de diciembre de 2011 (BOJA núm. 24, de 21 de diciembre) habiendo desarrollado su actividad como Órgano unipersonal durante los años 2012 a 2014.

Mediante Decreto 120/2014, de 1 de agosto, se modificó la composición y funcionamiento del Tribunal. En su artículo 2 se establece que el mismo “*estará compuesto por la persona titular de la Presidencia y dos Vocales*”, estableciendo que “*en caso de que el volumen de asuntos sometidos al conocimiento del*

Tribunal lo aconseje por causas debidamente acreditadas, el número de vocales podrá incrementarse por Decreto del Consejo de Gobierno”.

Tras la modificación de dicho Decreto por la Disposición final sexta del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se amplía el número de vocales a cuatro, al tiempo que establece la división del Tribunal en un “mínimo de dos secciones”, facultando a la Presidencia del Tribunal para “*la determinación de su composición, la distribución de asuntos entre las mismas y el reparto de atribuciones entre las Sec-*

ciones y el Pleno". En junio de 2022 se crean dos nuevas Secciones.

Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno, 27 de julio de 2021 (BOJA nº146 de 30/07/2021), se dispuso el nombramiento de Don Joaquín María Barrón Tous, funcionario del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, como Presidente del TARCJA.

Asimismo, por Orden de 29 de septiembre de 2021, (BOJA nº195 de 08/10/2021), se modifica parcialmente la relación de puestos de trabajo de este Tribunal, mediante la cual se crean dos vocalías más, y se organiza a través de tres Secciones. Con ello, el Tribunal se compone de la Presidencia más cuatro vocalías, asistido por dos asesores, todos ellos funcionarios de la Junta de Andalucía, con adscripción orgánica a la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, pero funcionalmente independientes.

Como apoyo a la tramitación de los recursos, el Tribunal cuenta actualmente con el personal de la Secre-

taría, integrada por la Secretaria, 5 técnicos, 2 administrativos y 2 auxiliares administrativos, igualmente funcionarios de la Junta de Andalucía, con adscripción orgánica a la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos.

IV.3. Medios

Tras la modificación de la composición del Tribunal antes mencionada al término del periodo al que se refiere la presente memoria prestan servicios en este Órgano 18 personas. Entre ellas la Presidencia, las cuatro vocalías, la secretaria, una consejera técnica y un asesor técnico de apoyo a las vocalías. En tramitación, un gabinete de recursos, dos asesorías técnicas, y dos técnicos en la sección de tramitación. Finalmente, como personal administrativo este Tribunal cuenta con 4 efectivos más la secretaria de la Presidencia.



V. IDENTIDAD CORPORATIVA, TRANSPARENCIA Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

V. Identidad Corporativa, Transparencia y Tecnologías de la Información

V.1. Transparencia de su actividad

El TARCJA, desde que inició su funcionamiento en virtud de la Orden de 14 de diciembre de 2011 (BOJA nº 24, de 21 de diciembre), ha venido cumpliendo con las exigencias de publicidad activa previstas en el artículo 7 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, mediante la publicación, en el portal de la Junta de Andalucía, dentro del sitio web correspondiente al citado Tribunal, de:

- Las resoluciones dictadas por el mismo, una vez notificadas a las partes interesadas.
- Toda la información referente al Órgano, tal como la composición, competencias, normativa de aplicación, datos básicos, guía informativa sobre regulación del Tribunal y los procedimientos seguidos ante el mismo.
- Las memorias anuales de la actividad del Tribunal, estando publicadas actualmente las de los años 2012 a 2023.
- Asimismo, se ha publicado una relación de los Convenios de Colaboración suscritos con el Consejo Consultivo de Andalucía, Consejo Audiovisual de Andalucía y las Universidades Públicas Andaluzas para la resolución de sus recursos especiales en materia de contratación por este Tribunal. Del mismo modo, se han firmado convenios con los municipios andaluces de gran población de Alcalá de Guadaira, Dos Hermanas, El Puerto de Santa María y Fuengirola.
- El Buscador de resoluciones diseñado con campos de búsqueda por palabras, fecha y número de resolución, así como por tipo de contrato, acto recurrido y sentido de la resolución, lo que facilita la localización de las mismas, sirviendo de instrumento muy útil para los distintos operadores jurídicos.
- El servicio de suscripción a las resoluciones del TARCJA que permite a aquellos interesados que así lo deseen recibir en su correo electrónico un resumen de las resoluciones que han sido publica-

das en el buscador con un pequeño extracto en el que se describe la doctrina tratada en cada una de ellas, facilitando con ello su acceso al texto íntegro de la resolución posteriormente en el buscador web del Tribunal.

- Así mismo, a través de la web del Instituto de Estadística y Cartografía de la Junta de Andalucía (IECJA) se publican los datos estadísticos de la actividad del Tribunal (número de recursos, de resoluciones, sentido de las resoluciones, órganos de contratación...) incluidos en el Plan Estadístico de Andalucía 2025.

V.2. Manual de Identidad Corporativa

Desde el 15 de octubre de 2019 el Tribunal cuenta con un **Manual de Identidad Corporativa** propio, autorizado por la Dirección General de Comunicación Social, su logotipo supone el desarrollo de una imagen corporativa propia que refleja sus principios de actuación: neutralidad, imparcialidad e independencia, reforzando de esta manera su imagen de órgano independiente. Es una imagen reconocible basada en el icono de una balanza, creando un anagrama que busca un concepto real y comprensible gráficamente. Esta es la imagen que presenta el logotipo del Tribunal:



Para facilitar la transparencia y el acceso a la doctrina del Tribunal, todas sus resoluciones se encuentran publicadas en la **web del Tribunal**. Del mismo modo, todas las memorias anuales están disponibles en la web.

Por otra parte, todos los datos estadísticos del Tribunal relativos al número de recursos, resoluciones, órganos de contratación, tipos de recursos en función del motivo de recurso, sentido de las resoluciones etc., se publican en la web del **Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA)**, con una periodicidad trimestral.

La web del Tribunal se puede consultar mediante el siguiente enlace:

<https://juntadeandalucia.es/organismos/tarc.html>,

o capturando con la cámara de un teléfono móvil el siguiente código QR:



Por otra parte, debemos destacar la importancia de cara a la transparencia y la utilidad pública que tiene el buscador de resoluciones del Tribunal y la difusión de las mismas, ya que provee a los órganos de contratación de un instrumento eficaz que les permite resolver las cuestiones que se les planteen durante el procedimiento de contratación y que, en consecuencia, puede ayudar a mejorar la contratación pública y a reducir el número de recursos interpuestos, objetivos que también persigue este Órgano.

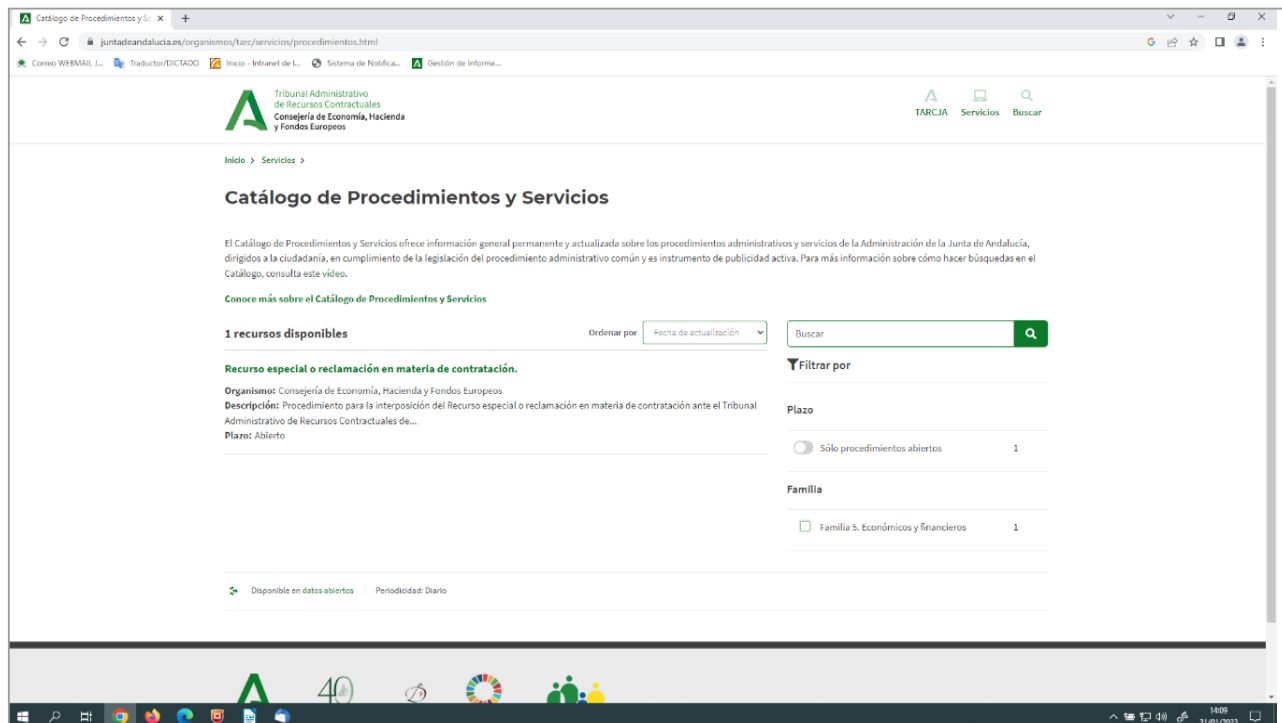
Desde otra perspectiva, el [servicio de búsqueda de resoluciones](#) también está permitiendo que los operadores económicos accedan a toda esta base de datos de pronunciamientos pudiendo conocer la interpretación que este Órgano está realizando de la LCSP y que les facilita, en caso de que sea necesario, una herramienta para que puedan hacer valer sus derechos.

Además, desde el año 2019 está en funcionamiento un [servicio de suscripción a las resoluciones](#) del Tribunal que permite a aquellas personas que así lo deseen recibir en su dirección de correo electrónico un resumen de todas las resoluciones que va dictando el Tribunal con un enlace directo a cada una de ellas, por si desean acceder al contenido completo.

Se puede acceder al servicio de suscripción capturando con la cámara de un teléfono móvil el siguiente código QR:



A continuación, se muestra una imagen del buscador de resoluciones en la que se pueden apreciar los distintos campos de búsqueda:



V.3. Expedientes PID@

Según establece el artículo 24 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública sin más limitaciones que las contempladas en la Ley. Por su parte, el artículo 2 a) de dicho texto entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas o entidades incluidas en el ámbito subjetivo de esta Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Esto supone que rige una regla general de acceso a la información pública, que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permitan dicha limitación.

En consecuencia, toda la documentación existente en el Tribunal relativa a la tramitación de los distintos recursos especiales en materia de contratación presentados por los licitadores afectados puede ser

requerida por las personas, físicas o jurídicas, interesadas.

Entre las limitaciones de la Ley destaca la declaración de confidencialidad manifestada por los licitadores en el procedimiento de adjudicación, dada la alta litigiosidad que conlleva.

Una vez concluida la tramitación de los recursos mediante Resolución del Tribunal, toda petición de documentación debe realizarse a través del procedimiento establecido en la Ley de Transparencia. Así mismo, las solicitudes de información procedentes de personas distintas a las interesadas en el procedimiento deberán tramitarse por esta vía.

Estas solicitudes de información se tramitan a través de la Unidad de Transparencia de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, a la que este Tribunal está adscrita orgánicamente, mediante un Expediente PID@.

A lo largo del año 2024 se han tramitado seis expedientes PID@.



VI. INFORME DE ACTIVIDAD

VI. Informe de Actividad

VI.1. Competencias

VI.1.1. Ámbito objetivo

De conformidad con el artículo 1 de su norma de creación, esto es el Decreto 332/2011, de 20 de noviembre, al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía le corresponden las siguientes competencias:

1. Resolver los recursos especiales en materia de contratación, actualmente, al amparo de la LCSP.
2. Resolver las reclamaciones en los procedimientos de adjudicación a que se refiere el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores.
3. Resolver, respecto a los contratos celebrados en el ámbito de la seguridad pública, los recursos especiales en materia de contratación y las cuestiones de nulidad a que se refiere la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de Contratos del Sector Público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad.

4. Adoptar las decisiones que procedan sobre las medidas cautelares solicitadas por las personas legitimadas.
5. Cualquier otra competencia que le atribuya la normativa de la Unión Europea o la normativa estatal básica.

VI.1.2. Ámbito subjetivo

El artículo 1 del citado Decreto 332/2011, residencia la competencia del TARCJA, desde el punto de vista subjetivo, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales con la condición de poderes adjudicadores.

No obstante, los artículos 10 y 11 del mencionado Decreto permitían que las entidades locales de Andalucía y sus poderes adjudicadores, el Parlamento de Andalucía, las instituciones de autogobierno del Capítulo VI del Título IV del Estatuto de Autonomía y las Universidades Públicas de Andalucía atribuyesen competencia al TARCJA para la resolución de los recursos especiales en materia de contratación planteados en su ámbito, previa suscripción de un conve-

nio con la Consejería con competencias en materia de Hacienda.

Tras la modificación efectuada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto, del citado artículo 10 del Decreto 332/2011, el TARCJA será directamente competente para resolver los recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad respecto a los actos de las entidades locales y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas, sin necesidad de suscribir un convenio, en caso de que estas no hayan creado un órgano propio para el conocimiento y resolución del recurso especial en materia de contratación y las demás reclamaciones a que se refiere el artículo 1 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, ni hayan encomendado su resolución a un órgano especializado en la materia que pudiera haberse creado a nivel provincial.

A este respecto, la LCSP se remite a lo que disponga la normativa autonómica, añadiendo que, en todo caso, los **ayuntamientos de los municipios de gran población y las Diputaciones Provinciales** podrán crear su propio órgano especializado y que el resto de los ayuntamientos pueden, en su caso, atribuir la competencia para resolver el recurso al órgano creado por la Diputación de la provincia a la que pertenezcan. A la fecha redacción de esta Memoria los **entes locales con Tribunal propio** son:

1. Diputación de Cádiz
2. Diputación de Huelva
3. Diputación de Granada
4. Diputación de Málaga
5. Ayuntamiento de Almería
6. Ayuntamiento de Córdoba
7. Ayuntamiento de Estepona
8. Ayuntamiento de Granada
9. Ayuntamiento de Huelva

10. Ayuntamiento de Jerez de la Frontera

11. Ayuntamiento de Linares

12. Ayuntamiento de Málaga

13. Ayuntamiento de Marbella

14. Ayuntamiento de Sevilla

15. Ayuntamiento de Torremolinos

Junto a estos órganos administrativos de resolución de recursos contractuales competentes para la resolución de recursos en las corporaciones locales, el **Parlamento de Andalucía** también se ha dotado de su propio Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales.

En el caso de recursos interpuestos contra actos de los poderes adjudicadores que no tengan la consideración de Administraciones Públicas, se sigue manteniendo la previsión de que la competencia esté atribuida al órgano independiente que la ostente respecto de la Administración a que esté vinculada la entidad autora del acto recurrido.

A tenor de lo establecido en el artículo 10,3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, *“las entidades locales de Andalucía y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas, podrán atribuir al Tribunal Administrativo, mediante convenio con la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda, la competencia para resolver los recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad referidos en el artículo 1, en el que se estipulen las condiciones para sufragar los gastos derivados de esta asunción de competencias”*. En su aplicación, se han firmado **convenios con los ayuntamientos de:**

- Alcalá de Guadaira (28/05/2024)
- Dos Hermanas (28/05/2024)

- El Puerto de Santa María (27/12/2024)
- Fuengirola (4/06/2024)

Junto a estos ayuntamientos, el Tribunal ha firmado convenios en el mismo sentido con las siguientes diputaciones provinciales:

- Almería
- Córdoba
- Jaén y
- Sevilla

Así mismo, se inició la tramitación de los convenios correspondientes con los municipios de Vélez Málaga y Mijas.

Por otro lado, respecto a las instituciones a las que se refiere el artículo 11 del mencionado Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, la Consejería de Hacienda y Administración Pública –actual Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos– suscribió **convenios de colaboración** por los que se atribuyen al Tribunal competencias para la resolución de los recursos especiales en materia de contratación que sean interpuestos en los procedimientos de contratación celebrados por las siguientes entidades:

1. **Consejo Consultivo de Andalucía:** Convenio firmado entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y el Consejo Consultivo de Andalucía sobre atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía el día 1 de diciembre de 2022.
2. **Consejo Audiovisual de Andalucía:** Convenio firmado entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y el Consejo Audiovisual de Andalucía, sobre atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía el día 20 de enero de 2023.
3. **Universidad de Huelva:** Convenio firmado entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Universidad de Huelva sobre atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía el día 6 de junio de 2022.
4. **Universidad de Almería:** Convenio firmado entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Universidad de Almería sobre atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía el día 21 de julio de 2022.
5. **Universidad de Cádiz:** Convenio firmado entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Universidad de Cádiz sobre atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía el día 11 de julio de 2022.
6. **Universidad de Córdoba:** Convenio firmado entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Universidad de Córdoba sobre atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía el día 7 de julio de 2022.
7. **Universidad de Granada:** Convenio firmado entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Universidad de Granada sobre atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía el día 23 de diciembre de 2022.
8. **Universidad de Jaén:** Convenio firmado entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Universidad de Jaén sobre atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Re-

cursos Contractuales de la Junta de Andalucía el día 6 de junio de 2022.

9. **Universidad de Málaga:** Convenio firmado entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Universidad de Málaga sobre atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía el día 14 de julio de 2022.
10. **Universidad de Sevilla:** Convenio firmado entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Universidad de Sevilla, sobre atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía el día 2 de junio de 2022.
11. **Universidad Internacional de Andalucía:** Convenio firmado entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Universidad Internacional de Andalucía, sobre atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía el día 23 de noviembre de 2022.
12. **Universidad Pablo de Olavide:** Convenio firmado entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Universidad Pablo de Olavide, sobre atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía el día 30 de noviembre de 2022.

Además se han iniciado los trámites para firmar un convenio en los mismos términos con la Cámara de Cuentas de Andalucía.

VI.1.3. Objeto del recurso

El recurso especial en materia de contratación es previo al recurso contencioso-administrativo pero potes-

tativo, de tal forma que contra los actos susceptibles de dicho recurso puede acudir directamente a la vía contencioso-administrativa.

VI.1.3.1. Contratos en los que cabe el recurso especial

De acuerdo con el artículo 44.1 de la LCSP serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos enumerados en el apartado 1.3.3. de esta memoria, referidos a los diferentes contratos con las siguientes cuantías:

- a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.
- b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.
- c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.

Serán igualmente recurribles los contratos administrativos especiales, cuando, por sus características no sea posible fijar su precio de licitación o, en otro caso, cuando su valor estimado sea superior a lo establecido para los contratos de servicios.

Asimismo, serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 23 de la LCSP, y los encargos cuando, por sus características no sea posible fijar su importe o, en otro caso, cuando este, atendida su duración total más las prórrogas, sea igual o superior a lo establecido para los contratos de servicios.

VI.1.3.2. Contratos de los sectores especiales del Real Decreto-ley 3/2020

A lo anterior hay que añadir la vía de impugnación contemplada para los contratos celebrados en el ámbito del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores, que atribuye en su artículo 120 la competencia para resolver las reclamaciones y medidas cautelares, así como, la de fijar las indemnizaciones que procedan, dentro de su ámbito de actuación, a los órganos competentes para la resolución de los recursos especiales en materia de contratación pública.

El artículo 1 del citado Real Decreto-ley 3/2020 establece su ámbito de aplicación que se extiende a los contratos de obras, suministro y servicios cuando contraten las entidades públicas y privadas –que se recogen en el artículo 5 de la misma– que operen en los sectores de actividad relacionados con el agua, el gas y la calefacción, electricidad, los servicios de transporte, los puertos y aeropuertos, los servicios postales y la prospección y extracción de petróleo, gas, carbón y otros combustibles sólidos, tal como se concreta en los artículos 8 a 14, y su importe sea igual o superior a los siguientes umbrales:

- a) De 1.000.000 de euros en los contratos de servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el anexo I de la mencionada norma.
- b) De 443.000 euros en los contratos de suministro y de servicios distintos de los referidos en la letra anterior, así como en los concursos de proyectos.
- c) De 5.538.000 de euros en los contratos de obras.

Asimismo, el Real Decreto-ley se aplicará a los procedimientos de adjudicación de los contratos de concesión de obras y de los contratos de concesión de servicios que liciten las entidades a que se refiere el artículo 5, cuando refiriéndose estos contratos a

una o más de las actividades recogidas en los artículos 9 a 14 de la citada norma, los mismos tengan un valor estimado que sea igual o superior al umbral de 5.538.000 de euros.

VI.1.3.3. Actuaciones recurribles

De conformidad con lo dispuesto en el art. 44.2 LCSP podrán ser objeto de recurso especial en materia de contratación las siguientes actuaciones:

- a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.
- b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso, se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatas o licitadoras, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas.
- c) Los acuerdos de adjudicación.
- d) Las modificaciones cuando debieron ser objeto de una nueva adjudicación.
- e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.
- f) Los acuerdos de rescate de concesiones.

Contra las actuaciones anteriores que tengan lugar en la tramitación de los contratos anteriormente mencionados no procederá la interposición de los recursos administrativos ordinarios.

El recurso especial en materia de contratación no se podrá interponer en relación con los procedimientos de adjudicación que se sigan por el trámite de emergencia regulado en el artículo 120 de la LCSP.

VI.1.4. Legitimación

El artículo 48 de la LCSP establece que el recurso especial en materia de contratación se podrá interponer por 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.

También lo podrán interponer 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.

VI.1.5. Plazo de interposición

El artículo 50 de la LCSP establece que el procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de **quince días hábiles**. Este plazo se computará:

- a) Cuando se interponga contra el anuncio de licitación, el plazo comenzará a contarse a partir del día siguiente al de su publicación en el perfil de contratante.
- b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente

a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que las partes interesadas pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado a la parte interesada los mismos o esta haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante.

- c) Cuando se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción.
- d) Cuando se interponga contra la adjudicación del contrato el cómputo se iniciará a partir de la fecha del envío de la notificación siempre que la adjudicación se haya publicado el mismo día en el perfil de contratante del órgano de contratación. En caso contrario los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por la parte interesada, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta de la LCSP.
- e) Cuando el recurso se interponga en relación con alguna modificación por entender que la misma debió ser objeto de una nueva adjudicación, desde el día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante.
- f) Cuando el recurso se interponga contra un encargo a medio propio por no cumplir los requisitos establecidos en la Ley, desde el día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante.
- g) En todos los demás casos, el plazo comenzará a contar a partir de la fecha del envío de la notificación siempre que el acto del que sea objeto se haya publicado el mismo día en el perfil de contratante

del órgano de contratación. En caso contrario los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por la parte interesada, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta de la LCSP.

El mismo artículo 50 prevé especialidades cuando el recurso se funde en determinadas causas de nulidad contempladas en el artículo 39 de la LCSP, en cuyo caso el plazo de interposición será:

- a) **Treinta días** a contar desde la publicación de la formalización del contrato, incluyendo las razones justificativas por las que no se ha publicado en forma legal la convocatoria de la licitación o desde la notificación a las candidatas o licitadoras afectadas, de los motivos del rechazo de su candidatura o de su proposición y de las características de la proposición de la adjudicataria que fueron determinantes de la adjudicación a su favor.
- b) En los restantes casos, antes de que transcurran **seis meses** a contar desde la formalización del contrato.

Además de lo anterior, se ha de tener en cuenta la regulación establecida en el artículo 58 del Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que establece que en los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del mencionado plan, cuyos procedimientos se hayan tramitado electrónicamente y que sean susceptibles de recurso especial, el plazo de interposición será de **10 días naturales** que se computará de la forma anteriormente expuesta, en caso de que el acto recurrido sea la adjudicación, según queda establecido en el artículo 50 de la LCSP.

Así mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización admi-

nistrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan contra los actos y decisiones relacionados en el artículo 44.2 de la Ley 9/2017, que se refieran a los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos europeos, gozarán de preferencia en todo caso para su resolución por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

VI.1.6. Forma de presentación. Documentación

Según establece el artículo 51 de la LCSP, en el escrito de interposición se hará constar el acto recurrido, el motivo que fundamente el recurso, los medios de prueba de los que pretenda valerse la recurrente y, en su caso, las medidas cautelares solicitadas, acompañándose también:

- a) El documento que acredite la representación del compareciente, salvo si figurase unido a las actuaciones de otro recurso pendiente ante el mismo órgano, en cuyo caso podrá solicitarse que se expida certificación para su unión al procedimiento.
- b) El documento o documentos que acrediten la legitimación del actor cuando la ostente por haberse transmitido otro por herencia o por cualquier otro título.
- c) La copia o traslado del acto expreso que se recurra, o indicación del expediente en que haya recaído o del boletín oficial o perfil de contratante en que se haya publicado.
- d) El documento o documentos en que funde su derecho.
- e) Una dirección de correo electrónico «*habilitada*» a la que enviar las comunicaciones y notificaciones.

VI.1.7. Lugar de presentación

El artículo 51 de la LCSP establece que el escrito de interposición podrá presentarse en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso.

Asimismo, el mencionado precepto prevé que el recurso se podrá presentar en el resto de los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, estos son:

- a) En los restantes registros electrónicos de la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y del sector público institucional.
- b) En las oficinas de Correos.
- c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

En el supuesto de que se presente el recurso en un registro distinto al del órgano de contratación o al del órgano competente para la resolución del recurso, se ha de tener en cuenta que se deberá remitir al Tribunal copia del escrito presentado de manera inmediata y de la forma más rápida posible.

Resulta relevante recordar que, desde el día 1 de junio de 2020, la presentación del recurso especial o reclamación ante el Tribunal se realizará, exclusivamente, por medios electrónicos en el Registro Electrónico Único de la Junta de Andalucía a través del procedimiento de recurso especial o reclamación en materia de contratación incorporado en el Registro de Procedimientos y Servicios.

Siendo así que la presentación electrónica del recurso especial o reclamación en materia de contratación ante el TARCJA se realizará través del siguiente [enlace](https://juntadeandalucia.es/organismos/tarc/servicios/procedimientos/detalle/10136.html):

<https://juntadeandalucia.es/organismos/tarc/servicios/procedimientos/detalle/10136.html>

VI.1.8. Tramitación del recurso. Comunicaciones con el Tribunal. Notificaciones

Comunicaciones e intercambio de documentación

El artículo 54 de la LCSP dispone que las comunicaciones y el intercambio de documentación entre los órganos competentes para la resolución de los recursos, los órganos de contratación y los interesados en el procedimiento se harán por medios electrónicos.

Como anteriormente se ha indicado, durante el año 2020 y como consecuencia de la crisis sanitaria se ha impulsado la tramitación electrónica del procedimiento de recurso especial en materia de contratación. En este sentido el mencionado artículo 44 del Decreto-Ley 13/2020, establece que las alegaciones de las personas interesadas y demás escritos a presentar en relación con cualesquiera otros trámites necesarios para el desarrollo del procedimiento se realizarán por medios electrónicos en el Registro Electrónico Único de la Junta de Andalucía a través del procedimiento de recurso especial o reclamación en materia de contratación incorporado en el Registro de Procedimientos y Servicios.

Sobre lo mencionado, resultan de especial importancia dos de los trámites que pueden tener lugar en el procedimiento de recurso, a saber, la subsanación de la persona recurrente, y las alegaciones de las perso-

nas interesadas. En este sentido, el artículo 51.2 de la LCSP establece que, en el caso de que el recurso adolezca de un defecto subsanable, el Órgano competente para su resolución dará el correspondiente plazo y la documentación deberá ser presentada, exclusivamente, en su registro que, para el caso del TARCJA, se habrá de entender en el Registro Electrónico Único de la Junta de Andalucía en los términos anteriormente indicados.

Con relación al segundo de los trámites, el de alegaciones, el artículo 56.3 de la LCSP establece que el órgano competente para la resolución del recurso concederá el correspondiente plazo para que el resto de los interesados en el procedimiento puedan formular alegaciones que tendrán que ser presentadas en su registro. En la línea de lo anteriormente expuesto este será el Registro Electrónico Único de la Junta de Andalucía.

Notificaciones

De conformidad con el anexo IV del Decreto 622/2019, el TARCJA utiliza actualmente el Sistema de notificaciones electrónicas de la Administración de la Junta de Andalucía, cuya dirección es:

<https://www.juntadeandalucia.es/notificaciones>

En este sentido, según establece el artículo 31.2 del citado Decreto 622/2019, la ciudadanía se puede dar de alta en cualquier momento accediendo al sistema de notificaciones anteriormente mencionado a través de su dirección. Para ello, una vez identificado procederá a seleccionar de la lista ofrecida el organismo «*Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía*» y a continuación se suscribirá al procedimiento «*recurso especial en materia de contratación*».

Como dato ilustrativo del volumen de trabajo que conlleva la actividad del Tribunal, debemos mencionar que a lo largo del año 2024, el Tribunal ha realizado **5.631 actos de notificación** a los distintos actores implicados (órganos de contratación, recurrentes, licitadores ...)

VI.2. Estadísticas de la actividad del Tribunal

VI.2.1. Recursos y reclamaciones en materia de contratación

Durante el año 2024 ha seguido la senda creciente de recursos de los años anteriores, habiendo tenido entrada en el Tribunal un total de 648 recursos. Lo que implica que, desde su creación, el Tribunal ha resuelto 5.519 recursos (Gráfico 3).

En el siguiente gráfico se refleja el número de recursos que han tenido entrada en el TARCJA en los últimos trece años, es decir, desde el año 2012.

Asimismo, se puede comprobar que el incremento de recursos sigue la tendencia mostrada desde el año 2018 en el que, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, se presentaron un mayor número de recursos respecto de los años anteriores, siendo los 6 últimos años los de mayor entrada de recursos desde la puesta en funcionamiento del Tribunal (con la salvedad del año 2020 como consecuencia del confinamiento por el COVID-19), con un promedio de presentación por mes de 54 recursos en el año 2024. Ello confirma el incremento progresivo desde el año 2012 (a excepción del año 2020), pasando de una media de 25 recursos por mes en el año 2017 a 54 recursos en el año 2024, lo que representa un incremento del 116% (Gráfico 4).

Gráfico 3
Número de recursos presentados

Año	Número de recursos
2012	144
2013	243
2014	379
2015	295
2016	322
2017	304
2018	466
2019	517
2020	452
2021	582
2022	555
2023	612
2024	648

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nº	144	243	379	295	322	304	466	517	452	582	555	612	648

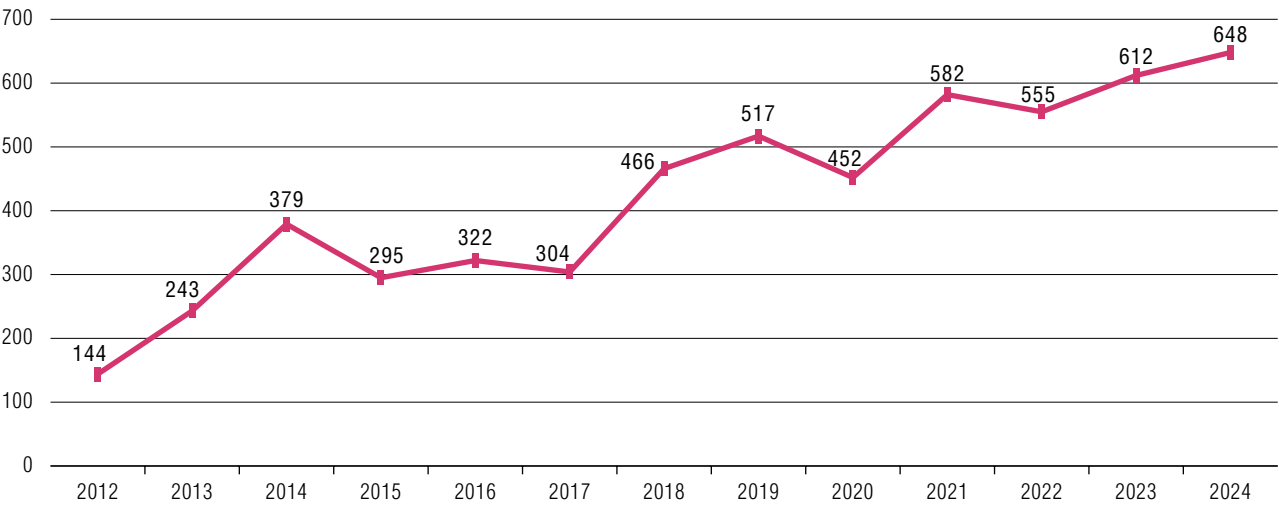
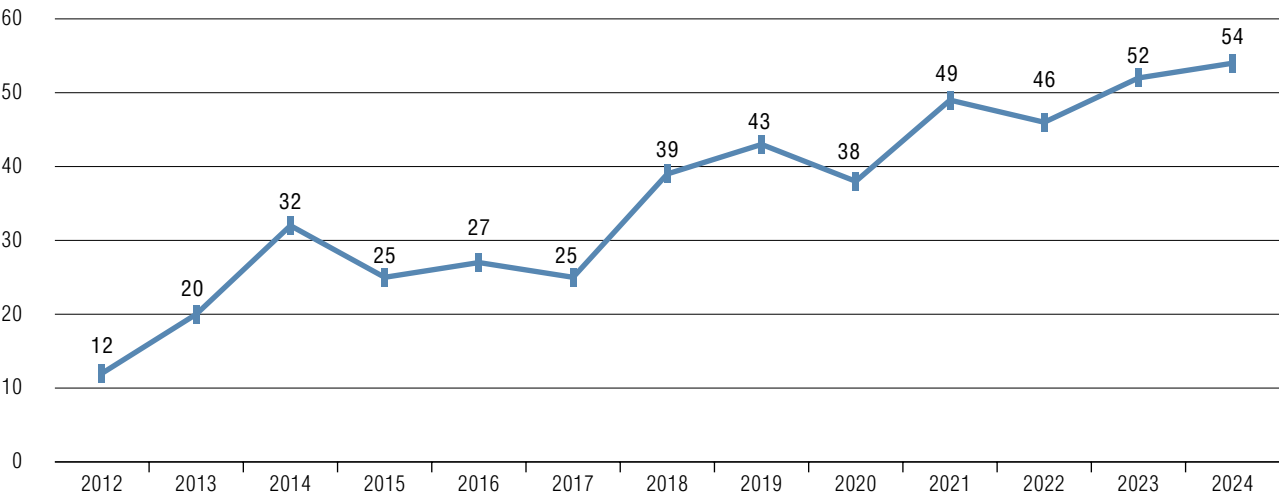


Gráfico 4
Promedio de presentación de recursos por mes

Año	Número de recursos
2012	12
2013	20
2014	32
2015	25
2016	27
2017	25
2018	39
2019	43
2020	38
2021	49
2022	46
2023	52
2024	54

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nº	12	20	32	25	27	25	39	43	38	49	46	52	54

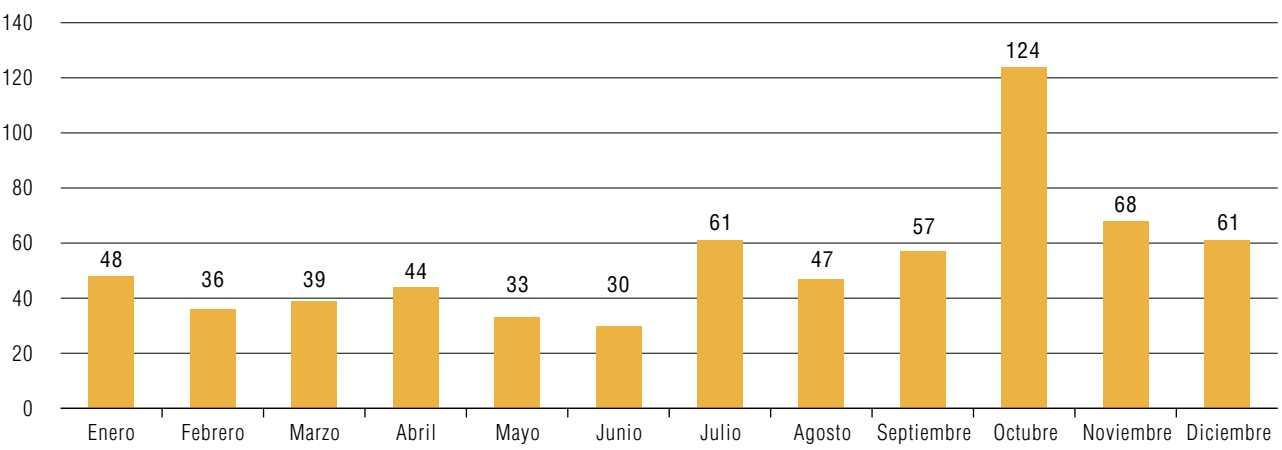


Por otro lado, en el siguiente gráfico se pueden apreciar las entradas de recursos en el Tribunal por meses en el año 2024 (Gráfico 5), destacándose que, a diferencia del año 2023, donde enero fue el

mes en que se presentaron más recursos, un total de 66, en 2024 fue octubre el mes con más recursos presentados, en concreto la cifra récord de 124 recursos.

Gráfico 5
Recursos interpuestos por mes en el año 2024

Año	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul	ago	sep	oct	nov	dic
Nº	48	36	39	44	33	30	61	47	57	124	68	61



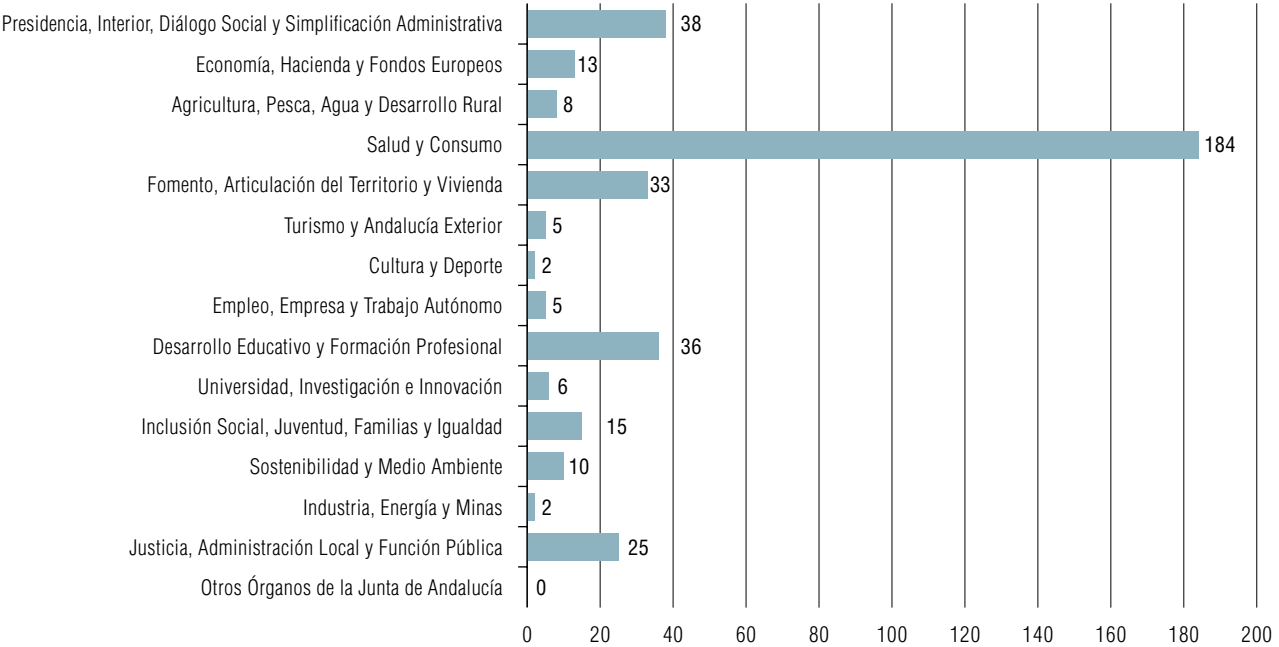
VI.2.1.1. Poder adjudicador del que procede el acto recurrido y valor estimado

En la siguiente tabla (Gráfico 6) se muestra el número de recursos en atención al **ámbito subjetivo** de procedencia durante el año 2024. En este año el número de recursos presentados contra contratos gestionados por las Consejerías y sus entes instrumentales asciende a 382, con incremento del 70,5% respecto del año 2020. Se observa que, en el ámbito de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, prácticamente la mitad de los recursos procede de la Conse-

jería de Salud y Consumo, y en particular, del Servicio Andaluz de Salud (72 recursos), ente del sector público adscrito a esta Consejería. Debe destacarse que entre el 29 y el 30 de octubre se presentaron 78 recursos contra los pliegos del CONCIERTO SOCIAL SERVICIO ATENCIÓN TEMPRANA en las ocho provincias de Andalucía. Ello supuso un verdadero reto para el Tribunal, que, no obstante, consiguió resolverlos en un mes, en los plenos del 15, 20, 22 y 27 de noviembre, junto con los demás recursos que habían entrado de otros órganos de contratación. Ello supuso resolver 94 recursos en dos semanas.

Gráfico 6
Recursos año 2024 por Consejerías y Entes Instrumentales de la Junta de Andalucía

Consejerías y Entes Instrumentales de la Junta de Andalucía	Recursos
Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa	38
Economía, Hacienda y Fondos Europeos	13
Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural	8
Salud y Consumo	184
Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda	33
Turismo y Andalucía Exterior	5
Cultura y Deporte	2
Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo	5
Desarrollo Educativo y Formación Profesional	36
Universidad, Investigación e Innovación	6
Inclusión Social, Juventud, Familias y Igualdad	15
Sostenibilidad y Medio Ambiente	10
Industria, Energía y Minas	2
Justicia, Administración Local y Función Pública	25
Otros Órganos de la Junta de Andalucía	0
Total	382



En cuanto a la **procedencia de los recursos** se refiere, como puede apreciarse en el Gráfico 7, la Administración autonómica es la que ha originado un mayor número de ellos, con un total de 382, seguido de las corporaciones locales con 222 y las universidades con 22. Ha de tenerse en cuenta que, al hablar de recursos de corporaciones locales, nos estamos refiriendo exclu-

sivamente a los recursos resueltos por este Tribunal, sin tener en cuenta aquellos que se hayan presentado en los ayuntamientos y diputaciones con tribunal propio.

El **valor estimado global** de las licitaciones que han sido impugnadas en el año 2024 asciende a la cantidad de 7.332,47 millones de euros (Gráfico 8).

Gráfico 7
Recursos según administración de origen. Año 2024

Procedencia	Nº
Administración Autonómica	382
Corporaciones Locales	222
Universidades	22
Otros Órganos	22
Total	648

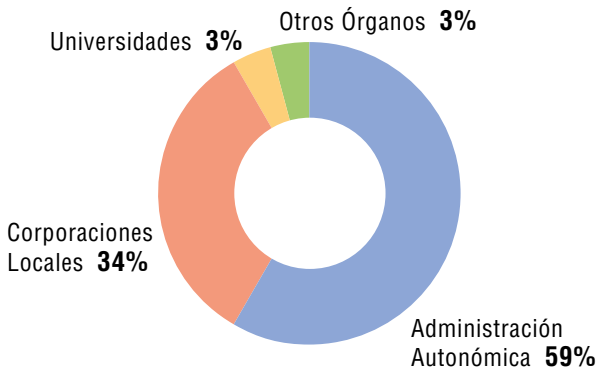
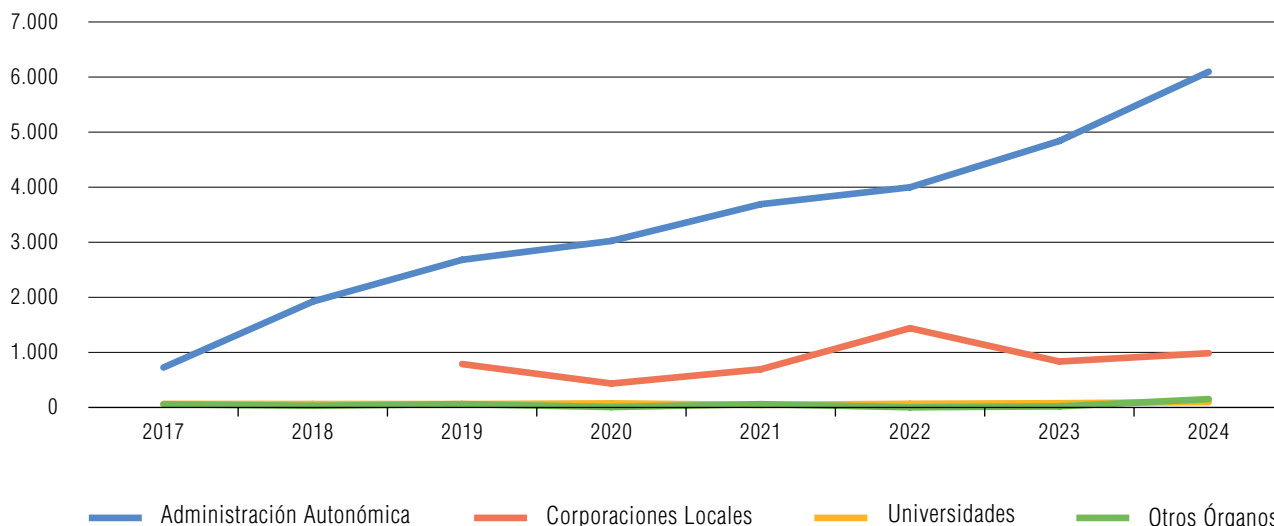


Gráfico 8
Valor estimado global

Año	Junta de Andalucía	CC.LL	Universidades	Otros Órganos	Total Millones Euros
2017	725,43	1.133,34	64,31	57,24	1.980,32
2018	1.923,29	sin datos	63,01	31,08	2.017,38
2019	2.681,11	788,17	61,78	60,52	3.591,57
2020	3.023,98	434,14	73,57	7,31	3.538,99
2021	3.690,74	692,75	46,81	59,34	4.489,63
2022	3.998,02	1.439,52	66,11	3,25	5.506,90
2023	4.839,54	834,18	76,87	19,51	5.770,10
2024	6.096,55	985,21	98,87	151,84	7.332,47

Gráfico 8 (continuación)
Valor estimado global



Esta cifra contempla las cantidades correspondientes a los órganos de la Junta de Andalucía, de las Corporaciones Locales, las Universidades y otros órganos. Sobre el cálculo de este importe se debe indicar que el mismo viene referido al valor estimado de los expedientes de contratación recurridos computándose una sola vez con independencia del número de recursos interpuestos contra ese expediente. Se quiere poner de relieve que, si se hubiera computado el valor estimado de las licitaciones impugnadas atendiendo a cada uno de los recursos presentados, el importe anteriormente facilitado sería significativamente superior. Esta cifra da una idea del impacto significativo que la agilidad en la resolución de recursos especiales puede tener sobre la economía andaluza, ya sea a través de expedientes de contratación de la Junta de Andalucía, las corporaciones locales o las Universidades. El importe del valor estimado se concentra de forma muy significativa en el Servicio Andaluz de Sa-

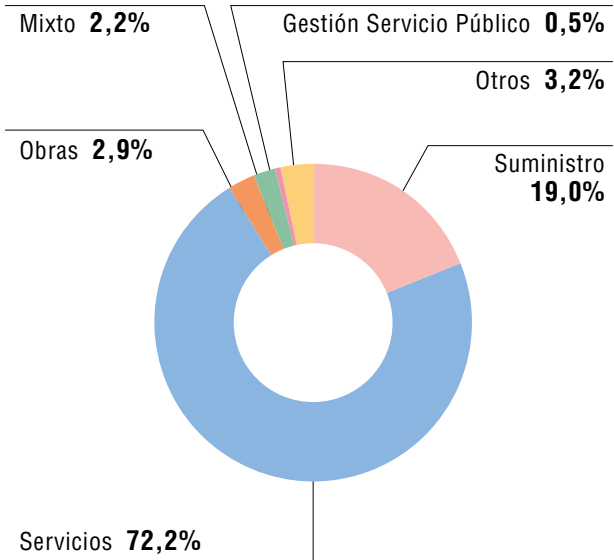
lud y en la Agencia Pública Andaluza de Educación. Se observa cómo el valor estimado de las licitaciones se ha incrementado notablemente desde 2017, pasando de un valor estimado de 1.980,32 millones de euros a 7.332,47 millones en 2024, lo que supone un incremento del 270%. Sin embargo, el incremento en el número de recursos presentado en ese mismo período es de 113% (de 304 en 2017 a 648 en 2024). Ello significa que el valor estimado de los contratos recurridos es significativamente superior en 2024.

VI.2.1.2. Tipo de contrato y acto objeto del recurso

Por otro lado, en cuanto al **tipo de contrato impugnado** el mayor número de recursos presentados en el año 2024 se ha producido, al igual que en años anteriores, en el ámbito del contrato de servicios (468) y en el de suministro (123) (Gráfico 9).

Gráfico 9
Recursos según tipo de contrato impugnado. Año 2024

Tipo de contrato	Nº
Acuerdo Marco	0
Suministro	123
Servicios	468
Obras	19
Mixto	14
Gestión Servicio Público	3
Concesión Obra Pública	0
Otros	21
Encargos medios propios	0
Total	648



Según el tipo de **acto impugnado** en 2024 ha cambiado la tendencia de los últimos años y los recursos contra los anuncios y/o pliegos (229) han sido los más numerosos, superando por primera vez a los recursos presentados contra la resolución de adjudicación del contrato (221) (Gráfico 10).

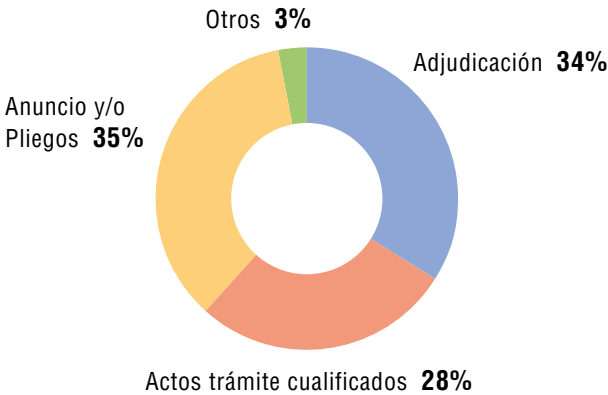
Es interesante este dato porque denota un mayor conocimiento de los operadores económicos de la contratación pública. Así, parece que han ido tomando conciencia de que no deben esperar a que finalice el plazo de presentación de proposiciones y, una vez en marcha la licitación con las reuniones

de las mesas de contratación, entonces interponer los recursos contra los actos de trámite cualificados y ya al final, contra la resolución de adjudicación, sino que cuando se anuncia la licitación y se ponen a su disposición los pliegos, los estudian con detalle e interponen el recurso si consideran que alguna exigencia de los mismos no es respetuosa con la normativa vigente.

Y a ello, indudablemente, ha contribuido la doctrina que ha ido estableciendo este Tribunal y su labor de formación a lo largo de estos años.

Gráfico 10
Recursos por acto impugnado. Año 2024

Acto impugnado	Nº
Adjudicación	221
Actos trámite cualificados	180
Anuncio y/o Pliegos	229
Otros	18
Encargos medios propios	0
Total	648



Sujetos a regulación armonizada

Los contratos sujetos a regulación armonizada (SARA) son aquellos que, por alcanzar un determinado umbral en su valor estimado, se sujetan a unas reglas especiales en cuanto a publicidad y elección del procedimiento. Son contratos de relevancia comunitaria y que, por tanto, deben tener una publicidad cualificada a nivel de toda la Unión Europea.

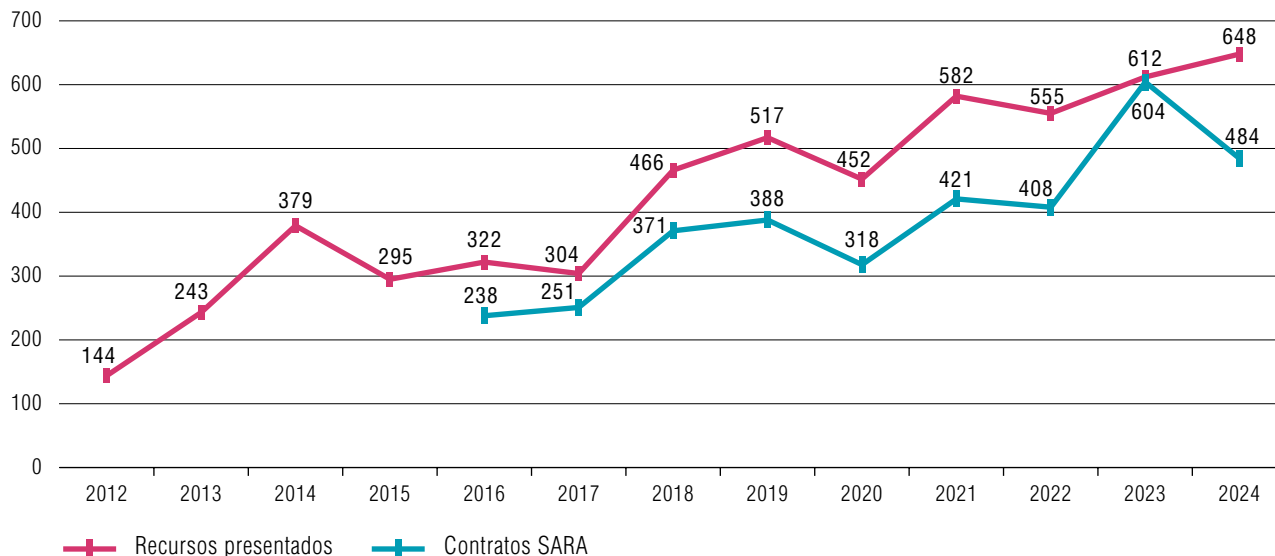
Con carácter general son los contratos de obras, de concesión de obras y de concesión de servicios de valor estimado igual o superior a 5.538.000 euros, y los contratos de suministro o de servicios de valor estimado igual o superior a 143.000 euros.

Debemos señalar que, de los 648 recursos presentados en 2024, la gran mayoría (el 75%) se refieren a contratos sujetos a regulación armonizada (484) (Gráfico 11).

Gráfico 11
Contratos SARA

Recursos presentados		S.A.R.A.	
2012	144		
2013	243		
2014	379		
2015	295		
2016	322	238	74%
2017	304	251	83%
2018	466	371	80%
2019	517	388	85%
2020	452	318	70%
2021	582	421	73%
2022	555	408	73%
2023	612	604	99%
2024	648	484	75%
Total	5.519	3.483	63%

Gráfico 11 (continuación)
Contratos SARA



Valor estimado de los contratos

En cuanto al valor estimado, que representa el conjunto de expedientes de contratación objeto de recursos especiales resueltos por el Tribunal, en 2024, según se refleja en el Gráfico 12, este importe ascendió a 7.332,47 millones de euros, de los que 6.096,55 millones corresponden a la Junta de Andalucía. Esta cifra da una idea del impacto significativo que la agilidad en la resolución de recursos especiales puede tener sobre la economía andaluza, ya sea a través de expedientes de contratación de la Junta de Andalucía, las corporaciones locales o las Universidades.

Teniendo en cuenta que la LCSP establece la suspensión automática de la tramitación de los expedientes de contratación recurridos en el caso de que el acto impugnado sea la adjudicación, y que en la mayor parte de los supuestos de impugnación de actos de trámite cualificados el Tribunal también acuerda la suspensión del contrato, ello supone una gran repercusión en la ejecución de esos contratos, sobre todo, teniendo en cuenta la elevada cifra del valor estimado a la que hacíamos referencia anteriormente. Todo ello pone de manifiesto la importancia que tiene acortar al máximo el tiempo de resolución de los recursos especiales planteados ante el Tribunal.

Gráfico 12
Valor estimado de los contratos

Año	Junta de Andalucía	CC.LL	Universidades	Otros Órganos	Total Millones Euros
2017	725,43	1.133,34	64,31	57,24	1.980,32
2018	1.923,29	sin datos	63,01	31,08	2.017,38
2019	2.681,11	788,17	61,78	60,52	3.591,57
2020	3.023,98	434,14	73,57	7,31	3.538,99
2021	3.690,74	692,75	46,81	59,34	4.489,63
2022	3.998,02	1.439,52	66,11	3,25	5.506,90
2023	4.839,54	834,18	76,87	19,51	5.770,10
2024	6.096,55	985,21	98,87	151,84	7.332,47

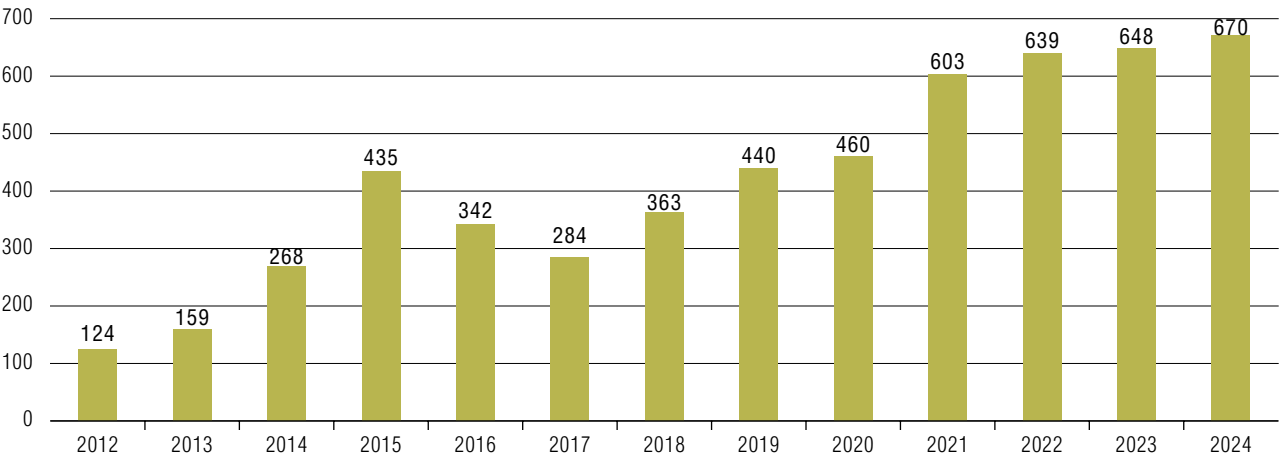
VI.2.2. Resoluciones

En el año 2024 se dictaron 670 Resoluciones (Gráfico 13), 22 más que recursos (648), ya que algunas correspondían a recursos interpuestos a finales de 2023, tramitados en 2024, y en otros casos, porque un solo recurso ha dado origen a dos o más resoluciones en función de los aspectos recurridos.

Se confirma así el incremento anual en el número resoluciones respecto a las aprobadas en el año 2012. El mayor incremento en el número de resoluciones se produce fundamentalmente a partir de 2020, superando en los cuatro años siguientes las 600 resoluciones, con un incremento en su número de resoluciones del 45,65% entre los años 2020 y 2024.

Gráfico 13
Número de resoluciones por años

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nº	124	159	268	435	342	284	363	440	460	603	639	648	670

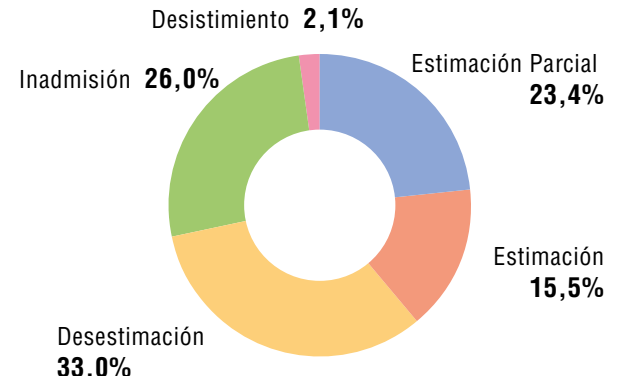


En cuanto al sentido de las Resoluciones, en el Gráfico 14 comprobamos que, de las 670 resoluciones adoptadas en 2024, 261 corresponden a estimacio-

nes –parciales o totales–, 221 a desestimaciones, 174 a inadmisiones y 14 a desistimientos de la recurrente.

Gráfico 14
Número de resoluciones por el sentido de la resolución

Sentido resolución	2024
Estimación Parcial	157
Estimación	104
Desestimación	221
Inadmisión	174
Desistimiento	14
Total	670



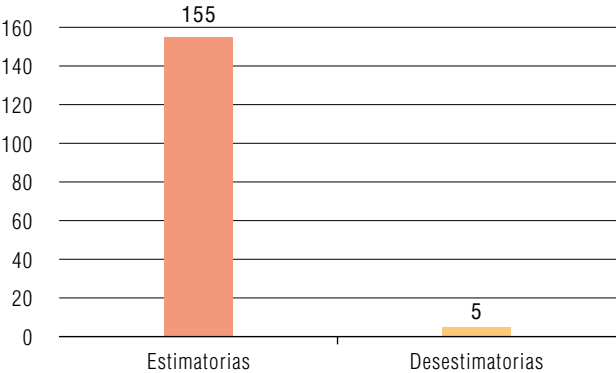
Respecto a la adopción de Medidas Cautelares (Gráfico 15), en 2024 se han adoptado 160, de las cuales han sido estimadas 155, y se han desestimado 5.

Gráfico 15
Medidas Cautelares

Año	Medidas Cautelares
2012	42
2013	76
2014	141
2015	148
2016	164
2017	121
2018	161
2019	145
2020	160
2021	231
2022	158
2023	165
2024	160
Total	1.872

Resolución de Medidas Cautelares. Año 2024

Resolución	Medidas Cautelares
Estimatorias	155
Desestimatorias	5
Total	160

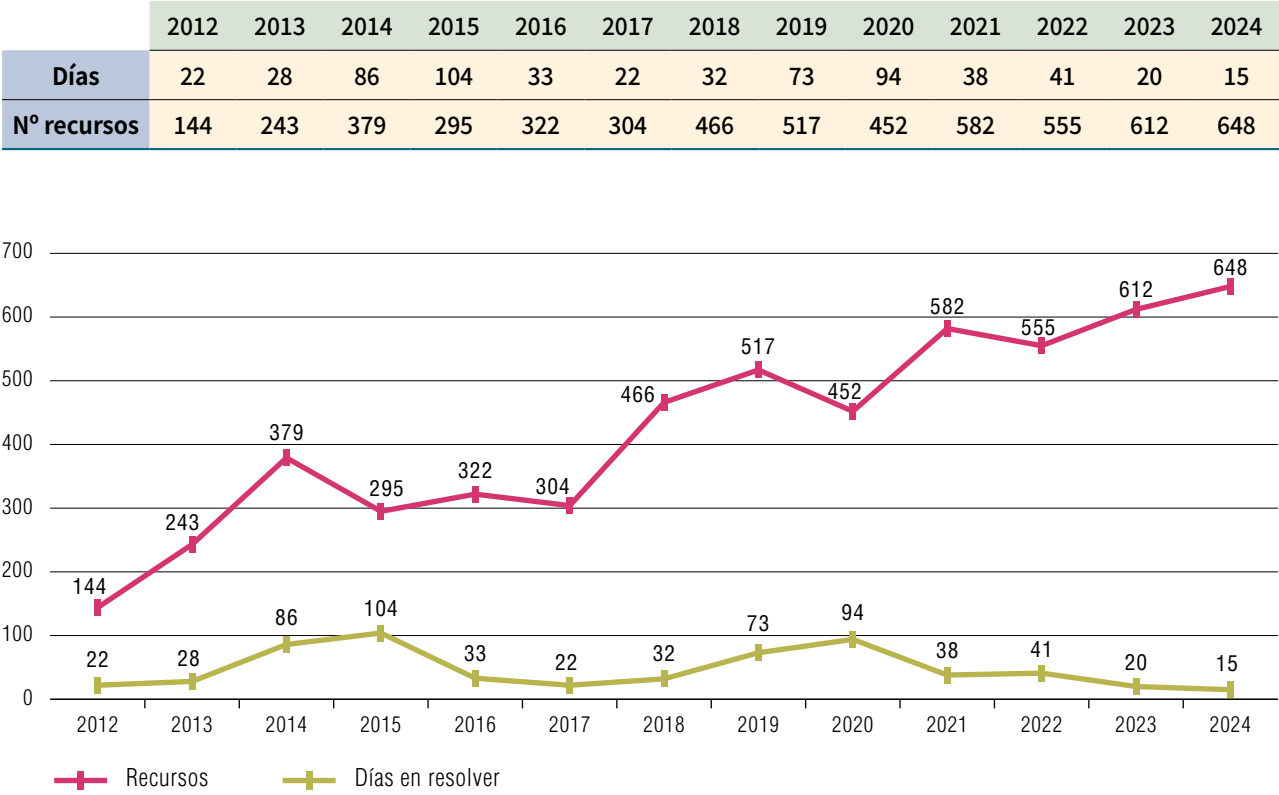


VI.2.3. Duración del procedimiento de tramitación

Por último, analizamos el número de días transcurridos para la resolución de los recursos especiales,

cuyo cómputo se produce en días hábiles, analizándolo desde el primer año de funcionamiento de este Tribunal, hasta el año 2024 (Gráfico 16):

Gráfico 16
Promedio de días en resolver los recursos



De los datos extraídos se puede apreciar la duración media de la tramitación del recurso especial en materia de contratación desde que se recibe el recurso en el Registro del Tribunal hasta su resolución.

Se puede constatar un punto de inflexión en el año 2020, frenando la tendencia iniciada en el año 2018 con un claro repunte en el número de días necesarios para la resolución del recurso. En este sentido, si bien en el año 2017 el promedio para la resolución de los recursos ascendía a 22 días ya en el año 2018

aumentó hasta 32 días, en el año 2019 hasta 73 días y durante el año 2020 ha seguido incrementándose hasta 94 días. Sin embargo, a partir de ese año, los días necesarios para resolver un recurso disminuyen sustancialmente, pasando de 94 en 2020 a 15 días en 2024. Y ello, a pesar del incremento en el número de resoluciones aprobadas por el Tribunal que han pasado de 460 en el año 2020, a 670 en 2024. A esta cifra contribuye, sin duda, el elevado número de resoluciones de inadmisión (174), que son resueltas en plazos muy breves de tiempo.

VI.2.4. Multas

El artículo 58 de la LCSP prevé que el Tribunal pueda imponer multas en el caso de que aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares. El importe de la multa 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 Órgano empezó a imponer multas en el año 2014, siendo el año en el que menos se impusieron 2015 con 2 multas, por contra, el año en qué más multas se impusieron fue en 2023 con 71 y un importe total de 132.500 euros, si bien, hay que tener en cuenta el aumento significativo del número de Resoluciones en 2023 respecto a 2015, de 435 en este último año a 648 en 2023, lo que supone un incremento del 49% (Gráfico 17).

Analizando los datos de 2024 podemos apreciar que, a pesar de ser el año en que este Tribunal ha dictado más Resoluciones (670), el número de multas impuestas (30) y la cuantía total de las mismas (36.500 euros) ha disminuido significativamente respecto a 2023, un 57,75% el número y un 72,45% el importe.

Estos datos nos llevan a considerar que los licitadores, a la vista de las multas impuestas en 2023, han tomado conciencia a la hora de presentar un recurso en 2024, de que este Tribunal no se centra sólo en el estudio y resolución del mismo, sino que también tiene en cuenta la posible temeridad o mala fe en su interposición, lo que lleva a los recurrentes a un mayor rigor a la hora de interponer recursos, valorando que este derecho al recurso especial no sea utilizado de

manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación.

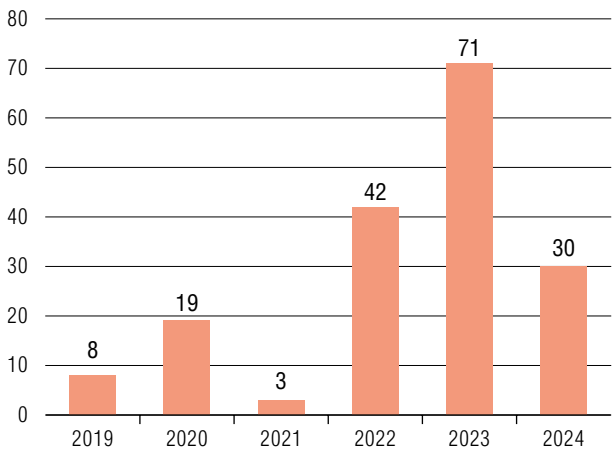
En las resoluciones en las que el Tribunal ha acordado la imposición de multas se motiva si ello ha sido consecuencia de la apreciación de mala fe por parte de la recurrente o de temeridad en la interposición del recurso o si se dan ambas circunstancias conjuntamente. Por otro lado, a la hora de fijar su cuantía resulta fundamental conocer el cálculo del perjuicio ocasionado al órgano de contratación y del beneficio obtenido por la recurrente, como indica el artículo 58 de la LCSP, información que debe ser facilitada por el propio órgano de contratación, así como el perjuicio ocasionado a los restantes licitadores. En este sentido, en los supuestos en los que esta información no se proporciona ni acredita por los órganos de contratación el Tribunal no dispone de datos objetivos de cuantificación y solo puede imponer la multa en atención al grado o intensidad de la mala fe o temeridad apreciadas, lo que determina, en la mayoría de los casos, que las cuantías de la multa sean en grado mínimo o levemente superiores.

En este sentido, el Tribunal viene argumentando, con apoyo en la doctrina del Tribunal Supremo (entre otras, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 8 de octubre de 1991, dictada en el recurso n.º 2136/1989), que *“Se considera que un sujeto actúa de mala fe en un proceso, a efectos de la imposición de costas, cuando conoce que el derecho o pretensión que trata de actuar carece de fundamentos fácticos o jurídicos que lo amparen, y con temeridad cuando, sabedor de ello, desafía el riesgo a no obtener una sentencia favorable confiando que las vicisitudes procesales y las equivocaciones de la parte contraria, o los errores humanos que pueden incidir en la sentencia, propicien un resultado favorable a sus particulares intereses que legítimamente no tiene”*.

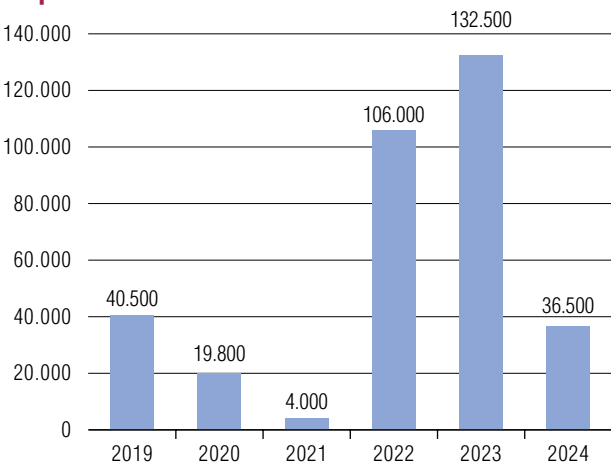
Gráfico 17
Multas impuestas

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Multas	8	19	3	42	71	30	173
Importe	40.500	19.800	4.000	106.000	132.500	36.500	339.300

Multas



Importe



VI.2.5. Indicadores de la actividad del Tribunal

Para valorar el resultado de la actividad del Tribunal durante este año se han calculado los distintos indicadores relativos a la actividad del Tribunal. En este sentido, se han hallado las tasas de: resolución, congestión, éxito y judicialización.

El cálculo de la **tasa de resolución** se realiza a partir del número de nuevos recursos y asuntos resueltos. Durante el año 2020 la tasa de resolución ascendió a casi un 102%, lo que nos muestra que el Tribunal fue capaz de resolver un número de asuntos superior a los recursos interpuestos en ese mismo período. Di-

cha tasa se ha incrementado en el 2024, llegando al 103,41%, y esto teniendo como consecuencia una importante disminución del tiempo de resolución de los recursos de la que hemos hablado.

La **tasa de congestión** se calcula a partir del número de recursos pendientes de resolver a final año (es decir, los recursos pendientes del año anterior más los que han entrado en este año) y las resoluciones dictadas en ese año. En este sentido, la tasa de congestión en el año 2024 se ha mantenido en el 1,02%, la misma que en el 2023, lo que quiere decir que se han resuelto prácticamente todos los recursos del año 2024, y la totalidad de los que quedaron de 2023 (36). Hay que decir que una tasa del 1% (que sería el

óptimo) es materialmente imposible, ya que, respecto a los recursos que entren en los últimos días del año, no habrá tiempo material para su tramitación y resolución antes del 31 de diciembre.

La **tasa de éxito** muestra las probabilidades de que un recurso sea estimado. Esta información se extrae teniendo en cuenta el número de resoluciones que han estimado total o parcialmente las pretensiones de las recurrentes en comparación con aquellas en las que las mismas se han desestimado, excluyendo las inadmisiones, así como los desistimientos del órgano de contratación o de las recurrentes. Durante el año 2024, la tasa de éxito ha sido del 54,1%, lo que

implica un incremento respecto del año 2023, que fue del 27,6%

Finalmente, la **tasa de judicialización** se calcula teniendo en cuenta el número de resoluciones del Tribunal que son impugnadas ante la Jurisdicción contencioso-administrativa del total de las que han sido adoptadas durante un periodo dado. Su resultado indica las probabilidades de que una resolución dictada por este Órgano sea impugnada. De los datos existentes y que van a ser objeto de análisis en el siguiente apartado de esta memoria se desprende una disminución respecto del año anterior (7,25%), siendo en 2024 del 6,26%.



VII. RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

VII. Recursos Contencioso-Administrativos

Hay que destacar que también durante el año 2024 el número de resoluciones dictadas por el Tribunal impugnadas ante la Jurisdicción contencioso-administrativa ha seguido siendo escaso a pesar de haber pasado de 19 resoluciones impugnadas en 2020 a 42 en el 2024 (Gráfico 18). De las 2.875 resoluciones dictadas entre el 2012 y el 2020 sólo se recurrieron 152 (un 5,28%), mientras que de las 5.435 resoluciones dictadas entre 2012 y 2024, solo se recurrieron 316, es decir, el 5,81%. Ello supone la aceptación del criterio adoptado por este Órgano por parte de quienes acuden al mismo, no interponiendo un recurso ante la instancia judicial.

Asimismo, debemos destacar que de los 316 recursos contencioso-administrativos interpuestos desde la

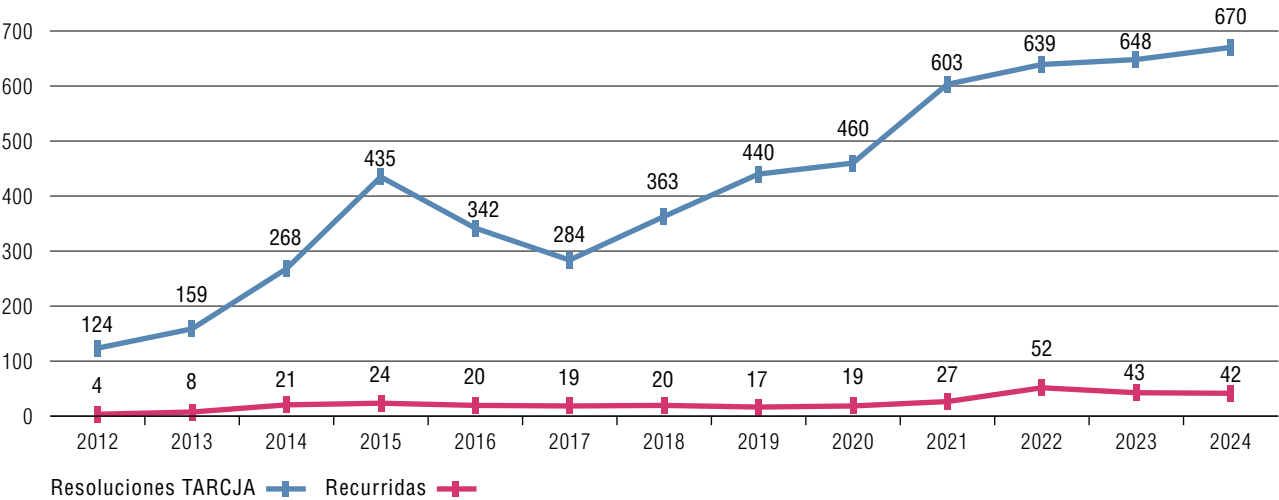
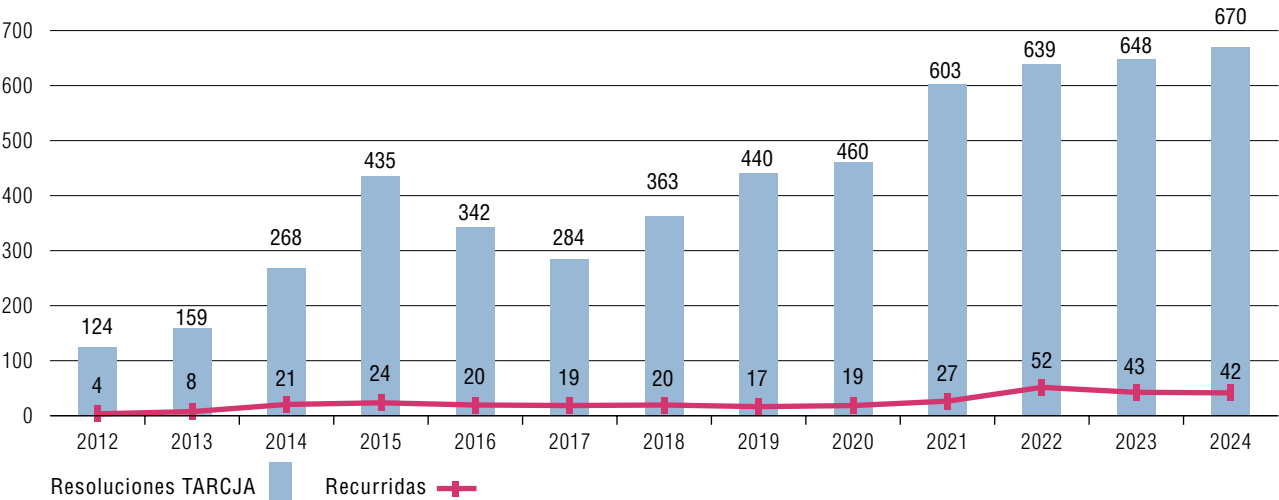
creación del Tribunal, según los datos de que dispone este Tribunal, menos de un 6% han concluido con sentencias que han estimado las pretensiones de las entidades recurrentes.

Igualmente, debemos subrayar que, a pesar de que el número de resoluciones ha ido creciendo de forma significativa desde 2012, el número de recursos contencioso administrativos interpuestos contra las mismas se ha mantenido en cifras cercanas al 6%.

No obstante, debe hacerse mención de que una cuestión a tener en cuenta para mejorar el funcionamiento del Tribunal es hacerle partícipe de los criterios de los Tribunales cuando revisan sus resoluciones, pues no siempre se tiene conocimiento de forma directa del resultado de las impugnaciones.

Gráfico 18
Recursos contencioso administrativos interpuestos

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Resoluciones	124	159	268	435	342	284	363	440	460	603	639	648	670	5.435
Recurridas	4	8	21	24	20	19	20	17	19	27	52	43	42	316
%	3,23	5,03	7,84	5,52	5,85	6,69	5,51	3,86	4,13	4,48	8,14	6,64	6,27	5,81



VII.1. La Revisión Jurisdiccional de las resoluciones del Tribunal. Pronunciamientos recaídos en el año 2024

El artículo 59 de la LCSP establece que contra la resolución dictada por el Tribunal en el procedimiento del recurso especial solo cabrá la interposición del recurso contencioso-administrativo.

En numerosas resoluciones de este Tribunal en las que se han analizado pretensiones dirigidas a cuestionar pronunciamientos ya adoptados, se ha indicado la imposibilidad de reabrir cuestiones litigiosas ya zanjadas, puesto que, conforme al precepto antes citado, la resolución del recurso especial solo es susceptible de recurso contencioso-administrativo, siendo directamente ejecutiva, y no susceptible de revisión de oficio.

Así, ejemplo de lo anterior, en el período al que se circunscribe la presente memoria, es la Resolución 452/2024, de 11 de octubre¹, en la que, a la vista de las alegaciones de la recurrente que dejaba meridiana-mente claro su disconformidad con nuestra anterior Resolución, señalábamos la imposibilidad legal de reabrir la cuestión litigiosa, al haber quedado resuelta y tras apreciar que la pretensión de la recurrente era únicamente forzar un cambio o modificación de criterio por parte del Tribunal.

A efectos estadísticos, en el año 2024 tenemos constancia de once (11) Sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla (Salas de Sevilla y Granada) que es el órgano que tiene atribuida la competencia conforme a la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa². De las once resoluciones recurridas sólo 4 han sido estimatorias, de lo que se deduce el alto porcentaje de pronunciamientos favorables a este Tribunal.

Procedemos a enumerarlas a continuación con la indicación de un breve extracto de su contenido.

1. Sentencia nº 604/2024, de 4 de junio de 2024, recaída en el recurso núm. 1/2023, dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo de Sevilla, sección 1ª en el recurso interpuesto por la asociación de Padres y Madres YO EDUCO contra las Resoluciones 559/2022 y 560/2022, de 23 y 24 de noviembre de 2022, respectivamente, de este Tribunal.

Desestimatoria:

Confirma las Resoluciones del Tribunal impugnadas concluyendo que, de los antecedentes que se recogen y no admiten controversia, se desprende que la recurrente, con el fin de justificar la viabilidad de su oferta incurso en anormalidad, modificó sustancialmente los términos de esta, excediéndose con ello de

1 Con ocasión del recurso especial interpuesto (RCT 400/2024) se analizó la pretensión ejercitada por la recurrente que se dirigía, de manera sustantiva, a combatir el fondo de nuestra anterior Resolución 338/2024 de 23 de agosto que había estimado parcialmente el recurso especial interpuesto contra la exclusión de una empresa. Por tanto, la única vía de que dispone la recurrente para combatir los argumentos de este Tribunal sobre la supuesta indebida admisión de la oferta de la entidad adjudicataria, es la impugnación de la citada resolución en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

2 Conforme a lo dispuesto en el artículo 10, letras k) y l) del apartado 1 y en el artículo 11, letra f) de su apartado 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Este último atribuye la competencia a la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional para conocer de los recursos contra las resoluciones dictadas por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, con excepción de lo dispuesto en el artículo 10.1 k).

los límites de la rectificación de errores materiales o manifiestos del artículo 84 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, así como de la jurisprudencia acerca de la subsanación de ofertas³.

2. Sentencia nº 900/2024, de 18 de septiembre de 2024, recaída en el recurso núm. 274/2023, dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo de Sevilla, sección 1ª en el recurso interpuesto por la Asociación Lenguaje Jaén, Afasias, trastorno del lenguaje, comunicación y relación social (TEA-TDL) contra la Resolución 154/2023, imposición de multa 25/2023 por cuantía de 1.000 euros en atención a la temeridad apreciada en la interposición del recurso especial en materia de contratación interpuesto por la referida asociación.

Estimatoria:

Lo relevante de este pronunciamiento⁴ es que avala la conformidad a derecho del procedimiento seguido por este Tribunal en la imposición de multa, con respeto al trámite de audiencia lo que aleja todo atisbo de nulidad, si bien en el supuesto analizado, no advierte la temeridad en la interposición del recurso ni la falta clara de viabilidad jurídica de este, determinante de la imposición de multa que anula.

3. Sentencia nº 1702/2024 de fecha 29 de mayo de 2024, recaída en el recurso núm. 467/2021 dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo de Granada, sección 1ª en el recurso interpuesto por el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos contra la Resolución 120/2019, de 24 de abril de 2019, que desestimó el recurso especial interpuesto por la parte actora contra el anuncio y los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado servicio de redacción de proyecto y estudio de seguridad y salud, dirección de obra, dirección de ejecución de obra y coordinación de seguridad y salud para diversas actuaciones en centros educativos de Almería, Jaén y Málaga promovido por la Agencia Pública Andaluza de Educación.

Estimatoria:

La Sala rechaza el primer motivo de impugnación relativo a la división en lotes del objeto del contrato ante la denuncia de la parte actora de la inexistencia de unidad territorial que justificase la existencia de un solo contrato dividido en lotes. El Tribunal dictamina que la norma general del artículo 99.3 de la LCSP es la división en lotes, apreciando, sin necesidad de mayores esfuerzos dialécticos, que cada uno de los cinco que figuran en el PCAP tiene por objeto un centro educativo distinto, por lo que concluye que no solo es posible, sino hasta aconsejable la división en lotes del objeto del contrato, habida cuenta la dis-

3 En el pronunciamiento judicial, se indica que la propia recurrente asume que procedió a formular la composición del equipo de profesionales en relación con la dedicación, recordando, al respecto, que, si bien prevalece la jurisprudencia que se inclina por una interpretación antiformalista que conduzca a la admisión de licitadores, se impone la necesidad de observar como límite la intangibilidad de las ofertas, pues de otro modo se quebraría el principio de libre concurrencia.

4 Si bien la sentencia rechaza la causa de nulidad procedimental invocada por la parte actora por falta de audiencia apreciando que se dio trámite de alegaciones sobre la imposición de la multa –que, además fueron tenidas en cuenta para rebajar su importe–, en cuando al fondo, la Sala no aprecia la evidencia de la temeridad del recurso o la futilidad de este por el hecho de que el recurrente reprodujera en el ejercicio de su derecho de defensa argumentos anteriores de un recurso especial que, además, según indica, fue estimado con retroacción de actuaciones.

tinta naturaleza de los trabajos y la distancia espacial entre los centros educativos.

Asimismo, rechaza la alegación de no conformidad a derecho de la limitación de la participación de los licitadores a un solo lote, reconociendo que, a pesar de que la justificación contenida en la memoria es escueta, no obstante, a juicio de la Sala es suficiente para apreciar que la limitación no responde a una decisión arbitraria e ilógica.

Respecto de la alegación de vulneración del artículo 145 de la LCSP por no respetarse la obligación legal de que el 51 por ciento de los criterios estén relacionados con la calidad⁵, la Sala no acoge, en primer lugar, la desviación procesal planteada por la demandada y entiende que, en atención a lo establecido en el artículo 56.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, no se ha introducido un motivo nuevo que esté vulnerando el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa. A continuación, analiza, de manera individualizada, cada uno de los criterios impugnados y si se corresponden con la calidad, concluyendo que el criterio consistente en la **redacción del plazo para la redacción del proyecto** no implica *per se* ningún tipo de mejora apreciable en la calidad del trabajo ofertado, puesto que la mayor celeridad en la elaboración, por el contrario, podría generar el efecto completamente opuesto. De ahí la estimación del recurso.

4. Sentencia de 22 de mayo de 2024 recaída en el recurso núm. 499/2022 dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo de Sevilla, sección 1ª en el recurso interpuesto por Consultoría integral de la empresa y el municipio SL (CIEM S.L) contra la Reso-

lución 362/2022, de 6 de julio, estimatoria del recurso especial interpuesto por la entidad ANDERSEN TAX & LEGAL IBERIA S.L.P contra la resolución de adjudicación del contrato denominado asesoramiento, defensa jurídica y representación ante los Tribunales y Juzgados de cualquier jurisdicción del Consorcio de Medio ambiente Estepa-Sierra Sur.

Desestimatoria:

La Sala desestima el primer motivo de impugnación articulado frente al criterio de adjudicación “Formación en personal/Recursos humanos públicos” confirmando la conclusión alcanzada por el Tribunal en relación con la redacción de la cláusula controvertida –que delimita claramente que la exigencia de “público” se ciñe al curso de “recursos humanos” sin que el curso en materia de personal venga delimitado por dicha exigencia–, sin que la interpretación llevada a cabo por la mesa de contratación encuentre fundamento suficiente en el clausulado del PCAP, y la alegación de que el servicio se presta a un consorcio como entidad de derecho público no es de recibo ya que el régimen aplicable al personal de estas entidades se rige por el derecho laboral no público por lo que el curso o master acreditado por ANDERSEN está relacionado con el objeto y cumple con la finalidad de cualificación de dicho criterio. Confirma, al respecto, la conclusión del Tribunal de que la puntuación otorgada a ANDERSEN por el máster ofertado no se ajustaba al pliego y vulneraba el principio de igualdad.

Igualmente rechaza el segundo motivo de impugnación respecto de la falta de valoración por la mesa de contratación y el órgano del postgrado en Compliance –penal– al considerar que era necesario adquirir el requisito de capacidad del licitador y no de formación

⁵ El acogimiento del motivo respecto del criterio de adjudicación controvertido es suficiente para la estimación del recurso puesto que implica que el conjunto de los criterios cualitativos sumaría 49 sobre los 100 y, por tanto, no respetaría el artículo 145.4 de la LCSP.

como criterio de calidad, no pudiendo apreciarse que la mesa haya dado un tratamiento desigual a los tres licitadores con relación a la acreditación de dicho criterio, lo que supone una interpretación razonable de las previsiones contenidas en la cláusula 9.B.1 del PCAP.

5. Sentencia de 17 de julio de 2024 recaída en el recurso núm. 514/2022 dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo de Sevilla, sección 1ª en el recurso interpuesto por EXTENDA EMPRESA PÚBLICA ANDALUZA DE PROMOCIÓN EXTERIOR S.A. contra la Resolución 340/2022, de fecha 27 de junio, estimatoria del recurso especial interpuesto por ADELANTA FIELD MARKETING contra la resolución de adjudicación del contrato denominado servicios de internalización de empresas extranjeras andaluzas en China convocado por la referida entidad pública (EXTENDA).

Desestimatoria:

La Sala confirma el criterio del Tribunal, al analizar exhaustivamente cada uno de los criterios de valoración establecidos en el anexo XI y los subcriterios recogidos en los pliegos, y concluir en la ausencia de justificación técnica en las puntuaciones dadas, que ha superado el límite de la discrecionalidad técnica⁶.

Rechaza el resto de los argumentos relativos a que el Tribunal no apreciara la infracción del artículo 70 de la LCSP –relativo al conflicto de intereses– y en cuanto a la falta de legitimación activa de la recurrente (planteada en el recurso por la parte demandada) la tilda de gratuita, al ser aquella parte interesada en el

procedimiento en el que participó y cuestionar precisamente las valoraciones efectuadas por el órgano de contratación tanto de la adjudicataria como de la suya, afectadas por la ausencia de justificación.

6. Sentencia nº 934/2024 de fecha 25 de septiembre de 2024 recaída en el recurso núm. 684/2022 dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo de Sevilla, sección 1ª en el recurso interpuesto por AQUA CAMPIÑA S.A., frente a las Resoluciones 465/2022 y 466/2022, de 22 de septiembre de 2022, por las que se resuelven los recursos especiales en materia de contratación interpuestos por el GRUPO MUNICIPAL POPULAR ÉCIJA Y GRUPO MUNICIPAL PODEMOS ÉCIJA contra el acuerdo aprobado en sesión extraordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Écija (Sevilla) de fecha 5 de agosto de 2022 relativo a encomendar a la actual adjudicataria del servicio “Aqua campiña S.A.”, la redacción del proyecto y ejecución de las obras de ampliación del colector de aguas residuales/pluviales en Plaza de Colón, Calle calzada, Calle Mayor y Calle peso hasta evacuar al Canal recreativo”. Las citadas Resoluciones anularon el acuerdo impugnado.

Desestimatoria:

La Sala comparte el criterio del Tribunal que, a su vez, se remitió al informe de la secretaria general del Ayuntamiento sobre la imposibilidad legal y contractual de prórroga del contrato de gestión fijada en 25 años. La Sentencia se basa, por un lado, en la falta de previsión en el pliego de posibilidad de prorrogar el contrato, y por otro, en que el hecho de que se acuer-

⁶ La Sala aprecia que no se trata de una mera insuficiencia de la motivación que, por la vía de la anulación de la adjudicación, permitiera completar los argumentos sin alterar la esencia, sino que en el supuesto enjuiciado no existe motivación alguna de los aspectos evaluables, sin que resulte posible construir ex novo, partiendo de unas puntuaciones preexistentes, el criterio técnico del órgano evaluador en la generalidad de los parámetros de evaluación del criterio, lo que supone un proceder inadecuado de la Administración, y una valoración arbitraria de las ofertas favoreciendo a un licitador en detrimento de los otros. El Tribunal confirma la anulación de la adjudicación apreciada por este Tribunal que, por tanto, declara ajustada a derecho.

de una prórroga no prevista de diez años más en el acuerdo de Pleno impugnado obedece a una prerrogativa de modificación de la concesión por razones de interés público y para mantener el equilibrio económico-financiero de la entidad concesionaria, modificación que afectó al plazo improrrogable que se había pactado de 25 años⁷.

7. Sentencia nº 1222/2024 de fecha 10 de diciembre de 2024 recaída en el recurso núm. 753/2022 dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo de Sevilla, sección 1ª en el recurso interpuesto por Seguridad Hispánica de Vigilancia y Protección, S.L contra la Resolución 478/2022, de 5 de octubre, que desestimó el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra la resolución de adjudicación del contrato de servicio de vigilancia y seguridad de las instalaciones del Instituto Andaluz del Deporte, custodia de las llaves y servicio acuda 24 convocado por el referido Instituto.

Desestimatoria:

La Sala, al analizar la cuestión⁸ da la razón al Tribunal e invoca el artículo 38.3 de la Ley de Seguridad Privada que establece que reglamentariamente se

establecerán las condiciones y requisitos para la subcontratación de servicios de seguridad privada. Si bien, dicho reglamento no ha sido aprobado el vigente –del año 1994– prevé en su artículo 14.3 que *Los servicios y actividades de seguridad deberán ser realizados directamente por el personal de la empresa contratada para su prestación, no pudiendo ésta subcontratarlos con terceros, salvo que lo haga con empresas inscritas en los correspondientes Registros y autorizadas para la prestación de los servicios o actividades objeto de subcontratación y se cumplan los mismos requisitos y procedimientos prevenidos en este Reglamento para la contratación.*

La Sala concluye que, siendo la adjudicataria una empresa autorizada para la realización de actividades de seguridad privada, podía subcontratar las actividades relativas a la instalación y mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad conectados a centrales de alarmas con empresas debidamente autorizadas para ello e inscritas en el registro correspondiente.

8. Sentencia de fecha 24 de junio de 2024 recaída en el recurso núm. 796/2021 dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo de Sevilla en el recurso

7 La Sala analiza cómo la regla general de inmutabilidad de los contratos que impera en el derecho privado se ve alterada por la potestad de la Administración de naturaleza extracontractual de modificación, teniendo carácter finalista, que permite adaptar los contratos a las nuevas vicisitudes que puedan plantearse durante su ejecución en aras a salvaguardar el interés público. Dicho poder de modificación, no obstante, afirma la Sala, está sometido en cuanto a su modificación a límites, tanto de carácter formal como material ya que se trata de una potestad reglada, concluyendo que, en el caso examinado, no se ajustó a dicha normativa en su preparación, tramitación ni adjudicación, y por tanto, la cláusula cuestionada no habilitaba al Ayuntamiento para la concesión de prórrogas no previstas en el pliego, ni en el contrato original, yendo en contra del principio de libre acceso a la contratación, y enmascarando una adjudicación directa a través de una encomienda a una sociedad mixta, obviando licitar una nueva contratación para cumplir los principios de eficiencia, publicidad y libre competencia exigidos en la normativa europea y nacional.

8 La cuestión controvertida es la falta de habilitación de la empresa adjudicataria por exigir el pliego de prescripciones técnicas, respecto de la conexión central receptora de alarmas y servicio de respuesta que dichos cometidos serán realizados directamente por la empresa adjudicataria que habrá de estar debidamente autorizada en virtud de lo que establece la Ley de Seguridad Privada para prestar los servicios correspondientes a la instalación y mantenimiento de aparatos, equipos y sistemas de seguridad conectados a centrales receptoras de alarmas o de centros de control o videovigilancia. Este Tribunal estimó que la subcontratación efectuada de parte del servicio contratado era conforme a derecho y por ello desestimó el recurso especial.

interpuesto por la mercantil CPM Atención Temprana S.L contra la Resolución 374/2021, de 8 de octubre, que desestimó el recurso especial interpuesto por las entidades CPM Atención Temprana S.L y Grupo Pediátrico Neonatal S.L actuando con el compromiso de constitución en unión temporal de empresas.

Desestimatoria:

La Sala concluye que, admitido que el importe de las subvenciones no puede ser considerado para determinar el volumen anual de negocios⁹, y dado que el importe reflejado en el apartado de la cuenta de pérdidas y ganancias de las cuentas anuales depositadas en el Registro Mercantil corresponde a lo ingresado por subvenciones, no puede ser tenido en cuenta para el cálculo del volumen o cifra anual de negocios. Rechaza la Sala la alegación de trato desigual a otra de las licitadora (entidad sin ánimo de lucro) en cuyo caso la mesa sí tuvo en consideración los ingresos derivados de subvenciones por razón de la distinta naturaleza jurídica de la entidad, debiendo atenderse para la determinación del volumen o cifra anual de negocios a los ingresos ordinarios derivados de las actividades ordinarias propias de la entidad incluyéndose las cuotas de asociados y afiliados, aportaciones de usuarios, subvenciones, donaciones y legados imputados al excedente.

9. Sentencia de fecha 11 de octubre de 2024 recaída en el recurso núm. 978/2021 dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo de Granada en el recurso interpuesto por la entidad AVANZA SOLUTIONS & PROJECTS S.L frente a la Resolución 100/2021, de 23 de marzo de 2021, que desestima el recurso especial interpuesto contra la Resolución de la Universidad de Almería de adjudicación del lote 2 del contrato de obras de construcción del futuro edificio denominado Facultad de Ciencias empresariales en la parcela B-5 del modificado Plan Especial de 2009.

Estimatoria:

La Sala, partiendo de la dicción del contenido del artículo 149 de la LCSP y de la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 10 de septiembre de 2019 analiza la necesidad de explicar y motivar la anormalidad de una oferta más allá de argumentos formales¹⁰. Invoca, al respecto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y aun cuando reconoce que la apreciación por la mesa de contratación de la viabilidad económica constituye una manifestación de la discrecionalidad técnica de la Administración, puntualiza que ello no supone que se trate de un ámbito inmune al control jurisdiccional por más que este pueda quedar limitado o condicionado por la práctica de determinadas pruebas o pueda proyectarse

9 La cuestión litigiosa se centraba en si la actora había acreditado la solvencia económica exigida en el pliego, volumen anual de negocios que se acreditará por medio de las cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, y en concreto, si es viable que el apartado relativo a “otros ingresos de explotación” (constituido por los ingresos obtenidos por subvenciones) sí deben considerarse para tal cálculo.

10 Dictamina que, descendiendo al caso concreto, y a la motivación que incorpora la resolución del Tribunal impugnada en vía jurisdiccional, aprecia que la norma no prevé ni establece un nivel menor de exigencia para aquellos casos en los que la que la baja que se pretende justificar difiera en un escaso porcentaje de aquellas que no están inicialmente en baja anormal. En este sentido, considera que no es admisible que, concurriendo esa circunstancia, deje de ser exigible el requisito de justificación y desglose razonado y detallado del bajo nivel de los precios o de costes o de cualquier otro parámetro que se haya tomado en consideración. Por tanto, y a la vista de la propia motivación que el informe técnico incorpora, que después hace suyo el Tribunal administrativo, entiende que los argumentos y consideraciones efectuadas no salvan el obstáculo de falta de cuantificación o detalle del ahorro que supone la mayor parte de los elementos que caracterizan la oferta.

únicamente sobre determinados aspectos básicamente jurídicos y en concreto, sobre su motivación.

El razonamiento que alcanza queda reforzado por las conclusiones del informe pericial, afirmando la Sala que, a pesar de la problemática que este tipo de pruebas periciales tiene, el informe elaborado por el técnico industrial viene a concluir precisamente aquello que de una forma u otra se asumía en el informe técnico emitido sobre la viabilidad de la oferta, esto es, que las justificaciones presentadas carecen de la suficiente acreditación documental y resultan incompletas a efectos de poder conocer el ahorro en los servicios prestados.



10. Sentencia de fecha 3 de abril de 2024 recaída en el recurso núm. 30/2023 dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo de Sevilla en el recurso interpuesto por la entidad mercantil AUREN ABOGADOS Y ASESORES AGP S.A. frente a la Resolución 34/2022 de imposición de multa, en atención a la temeridad.

Estimatoria:

La Sala, tras analizar las circunstancias fácticas y los distintos motivos de impugnación esgrimidos, aprecia que no concurre una notoria inadmisibilidad e inviabilidad jurídica para fundamentar un juicio de temeridad en la interposición del recurso, pues ni el recurso se ha declarado inadmisibile, ni se rechazó de plano, ni se resolvió exclusivamente a la vista de las actuaciones remitidas por el órgano de contratación, e incide en que se requirió un informe de la plataforma de contratación para despejar las dudas lo que

evidenciaba que las actuaciones remitidas no eran lo suficientemente definitivas para desestimar el recurso. Como un argumento más, la sentencia indica que la resolución del recurso especial encierra un reproche a la actuación del órgano de contratación por no haber respondido en plazo¹¹.

11. Sentencia de fecha 24 de julio de 2024 recaída en el recurso núm. 689/2022 dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo de Sevilla en el recurso interpuesto por la entidad ENTERPRISE FORMACIÓN CONTINUA S.L frente a la Resolución 447/2022, de 9 de septiembre, que desestimó el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra la resolución de 30 de junio de 2022, de la mesa de contratación por la que se acuerda declarar desierto el lote 7 al excluir a la recurrente y ante la inexistencia de más ofertas.

¹¹ Asimismo, dictamina que no se aprecia en el supuesto sujeto a revisión la evidencia en la temeridad que fundamenta la imposición de la multa, a menos que se trate de establecer la presunción de que la imposición del recurso especial se realiza en fraude de ley, para la suspensión del procedimiento de licitación, debiendo tener en consideración que dicha suspensión fue acordada por el órgano resolutor del recurso de forma cautelar, sin que estuviera obligado a ello, lo que denota, además que el propio órgano no consideró el recurso temerario, inviable o carente de fundamento.

Desestimatoria:

La Sentencia analiza en el supuesto planteado¹², si el depósito de las cuentas anuales es una simple actuación formal que se cumple con el acto de presentación y entrega en el Registro Mercantil, o si, por el contrario, estamos en presencia de una actuación de carácter sustantivo que exige unos trámites internos. La Sala, partiendo del contenido del artículo 368 del Reglamento del Registro Mercantil, aprobado por el Real Decreto 1784/1996, de 19 de junio, deduce que la actuación calificadora del registrador, que conduce a la inscripción en el libro depósito de cuentas da fe del cumplimiento de los requisitos sustantivos, por lo que aquella actuación en modo alguno es equiparable a la mera presentación en el Registro. Hace referencia a la Sentencia de 8 de febrero de 2021, de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla (recurso núm. 197/2020) que indicaba que el requisito del depósito de las cuentas anuales no es un requi-

sito de carácter meramente formal, sino que la calificación registral comporta un examen de legalidad que le otorga al depósito en el registro, un carácter sustancial en cuanto a la acreditación de la solvencia.

Aparte de lo anterior, merece destacar en el año 2024 la Sentencia dictada por la sección primera de la Sala de lo contencioso-administrativo en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía¹³ que avala el criterio mantenido por este Tribunal sobre la cuestión muy controvertida en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía –relativa al carácter constitutivo de la inscripción de los planes de igualdad en el REGCON para no incurrir en la causa de prohibición para contratar–, incluso con anterioridad a la modificación operada por la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, en la redacción del artículo 71.1 d) de la LCSP¹⁴.

La Sala, en la Sentencia indicada, remite a una Resolución de este Tribunal¹⁵ anterior incluso a la modifi-

12 En el supuesto examinado por la Sala, los pliegos exigían para acreditar la solvencia económica y financiera las cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, circunstancia que no había podido demostrar la recurrente, ni a la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas, ni con la presentación del recurso.

13 Sentencia núm. 957/2024 de 27 de septiembre de 2024.

14 La modificación operada por la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, en la redacción del artículo 71.1 d) de la LCSP al regular esta circunstancia de prohibición de contratar, ha añadido el párrafo relativo a la necesaria inscripción en el registro laboral correspondiente del PI, poniendo fin de este modo a la diversidad de criterios y posturas sobre esta cuestión que se venían suscitando en el sector empresarial y en el ámbito de los órganos de contratación y de los propios tribunales de recursos contractuales. Se colige, pues, que antes y después de la modificación legal, en aplicación de las normas vigentes sobre los planes de igualdad, la inscripción era y es un requisito necesario impuesto por el artículo 46 de la LOI y desarrollado por el Real Decreto 901/2020 para verificar la legalidad del plan y no incurrir en prohibición de contratar; sin perjuicio de que el legislador haya querido explicitar en la norma lo que implícitamente se deducía de una adecuada interpretación del artículo 71.1 d) del texto legal contractual.

15 Resolución nº 581/2022, de 7 de diciembre de 2022. En tal sentido, la citada Resolución declaró que:

- *La normativa sectorial se refiere expresamente a la obligación de inscripción de los planes, siendo así que el registro o inscripción del plan presupone la previa realización de un examen o análisis de legalidad del plan por parte de la autoridad laboral competente.*
- *La inscripción no es un mero requisito formal, ni se practica a los solos efectos de conocimiento y publicidad del plan; por el contrario, supone el ejercicio previo de un control de legalidad del contenido del plan, cumpliendo una función sustantiva.*
- *Solo a partir de la inscripción en registro, el Plan de Igualdad goza de virtualidad plena y permite entender cumplida la normativa sectorial vigente en esta materia.”*

cación operada por la Ley Orgánica 2/2024 para dictaminar el carácter sustantivo y no meramente formal que reviste la inscripción de los Planes de Igualdad en el REGCON, aludiendo a la necesaria remisión por razones sistemáticas y de integración del mandato legal del artículo 46.5 de la LOIEMH que, en ningún momento prohíbe el artículo 71.1 d) de la LCSP, y concluyendo que resulta inexcusable la inscripción registral del Plan de Igualdad.

Finalmente, es de reseñar el Auto del Tribunal Supremo, de fecha 23 de octubre de 2024¹⁶ por el que se ha admitido a trámite el recurso de casación interpuesto por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía contra la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de Sevilla de fecha 7 de junio de 2023 a la que nos hemos referido en el apartado X.I.5 “Otros supuestos de inadmisión no recogidos en la LCSP”¹⁷.

16 En dicho Auto se precisa que la cuestión que presenta interés casacional para la formación de la jurisprudencia consiste en:

“Determinar si una vez que la declaración de exclusión de un licitador ha sido resuelta definitivamente por un Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales en el seno del recurso especial interpuesto contra ese acuerdo de trámite cualificado, cabe que esa misma exclusión pueda combatirse de nuevo a través de la interposición de un nuevo recurso especial contra el posterior acto de adjudicación o si, por el contrario, de conformidad con lo previsto en el artículo 59 de la Ley 9/2017, la previa decisión sobre la exclusión es base suficiente para que el referido Tribunal pueda acordar la inadmisión del nuevo recurso”.

17 Op. cit. nota al pie 53 del apartado X.I. 5 del epígrafe de doctrina del Tribunal sobre supuestos de inadmisión no recogidos en la LCSP.



VIII. ACTUACIONES INSTRUMENTALES EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS

VIII. Actuaciones instrumentales en el ejercicio de sus competencias

VIII.1. Transparencia de su actividad

El TARCJA, desde que inició su funcionamiento en virtud de la Orden de 14 de diciembre de 2011 (BOJA nº 24, de 21 de diciembre), ha venido cumpliendo con las exigencias de publicidad activa previstas en el artículo 7 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, mediante la publicación, en el portal de la Junta de Andalucía, dentro del sitio web correspondiente al citado Tribunal, de toda la información relativa a:

- Las resoluciones dictadas por el mismo, una vez notificadas a las partes interesadas.
- Toda la información referente al Órgano, tal como la composición, competencias, normativa de aplicación, datos básicos, guía informativa sobre regulación del Tribunal y los procedimientos seguidos ante el mismo.
- Las memorias anuales de la actividad del Tribunal, estando publicadas actualmente las de los años 2012 a 2023.
- Asimismo, se ha publicado una relación de los Convenios de Colaboración suscritos con el Consejo Consultivo de Andalucía, Consejo Audiovisual

de Andalucía y las Universidades Públicas Andaluzas para la resolución de sus recursos especiales en materia de contratación por este Tribunal.

- El Buscador de resoluciones diseñado con campos de búsqueda por palabras, fecha y número de resolución, así como por tipo de contrato, acto recurrido y sentido de la resolución, lo que facilita la localización de las mismas, sirviendo de instrumento muy útil para los distintos interesados.
- El servicio de suscripción a las resoluciones del TARCJA que permite a aquellos interesados que así lo deseen recibir en su correo electrónico un resumen de las resoluciones que han sido publicadas en el buscador con un pequeño extracto en el que se describe la doctrina tratada en cada una de ellas, facilitando con ello su acceso al texto íntegro de la resolución posteriormente en el buscador web del Tribunal.
- Así mismo, a través de la web del Instituto de Estadística y Cartografía de la Junta de Andalucía (IECJA) se publican los datos estadísticos de la actividad del Tribunal (número de recursos, de resoluciones, sentido de las resoluciones, órganos de contratación...) incluidos en el Plan Estadístico de Andalucía 2025.

VIII.2. Formación y representación

A lo largo del año 2024 el Tribunal, consciente de que su papel debe ir más allá de su principal cometido, conociendo y resolviendo recursos especiales en materia de contratación, ha incrementado su actividad tanto en formación de los distintos actores interesados en relación con estos recursos, como en actividades de representación institucional.

Este 2024, ha seguido teniendo un crecimiento la intervención del Tribunal en distintos foros de la contratación pública, dentro y fuera de nuestra Comunidad Autónoma. Cumplidos los objetivos de la pronta resolución de los recursos especiales, consolidando la resolución en plazo de todos los recursos desde febrero de 2022, el Tribunal consciente a la necesidad y obligación legal de la especialización y profesionalización de los órganos de contratación se ha comprometido a impulsar actividades de formación y ha colaborado en las distintas oportunidades donde ha sido invitado.

De este modo se ha incrementado su actividad, tanto en formación de los distintos actores interesados en relación con estos recursos, como en actividades de representación institucional, consciente de las obligaciones que impuso la Comisión Europea con la “Recommendation (EU) 2017/1805 on the professionalisation of public procurement”, que exhorta a los países de la UE a aumentar la profesionalidad de las autoridades responsables de la contratación.

Así, en cumplimiento de la Disposición adicional vigesimotercera de la Ley 9/2017, en lo relativo a la coordinación y puesta en común con otros tribunales y órganos de resolución de recursos en materias de contratación, con el objeto de favorecer la coherencia de sus pronunciamientos y para la unificación de su doctrina en relación con las cuestiones que sean sometidas a su conocimiento, los miembros del Tri-



bunal han participado en **XV Reunión de Tribunales de Recursos Contractuales** celebradas en Mérida los días 13 y 14 de junio de 2024.

En cuanto a la formación en lo relativo al recurso especial en materia de contratación, el Tribunal ha hecho en el 2024 un importante esfuerzo en diferentes foros y con diferentes destinatarios.

Por una parte, se ha impartido un **Curso de formación en materia de Recursos Contractuales. Nivel avanzado**, de 30 horas lectivas, íntegramente “on-line”, organizado en colaboración con el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), con una participación de 54 alumnos, superando la participación máxima establecida, que era de 50 alumnos, habiendo todos ellos obtenido el certificado de aprovechamiento y siendo valorado con una valoración global superior a 90 puntos sobre 100, donde han colaborado junto a los vocales y el Presidente del Tribunal, los técnicos de tramitación, **Doña África Rodríguez Sáez, Don Álvaro Carrillo Alfaro y Doña Ana M^a Gutiérrez Hurtado.**

En 2024, al igual que en años pasados, los miembros del Tribunal han impartido un módulo del **Título de Expertos de Contratación Pública**, en el Instituto de Estudios Cajasol, donde el Tribunal imparte un mó-

dulo destinado al control de legalidad de los actos del procedimiento de adjudicación, el cual se encuentra impulsado desde su fundación, y que tiene como director al catedrático de la Universidad de Sevilla, Dr. Juan Antonio Carrillo Donaire.

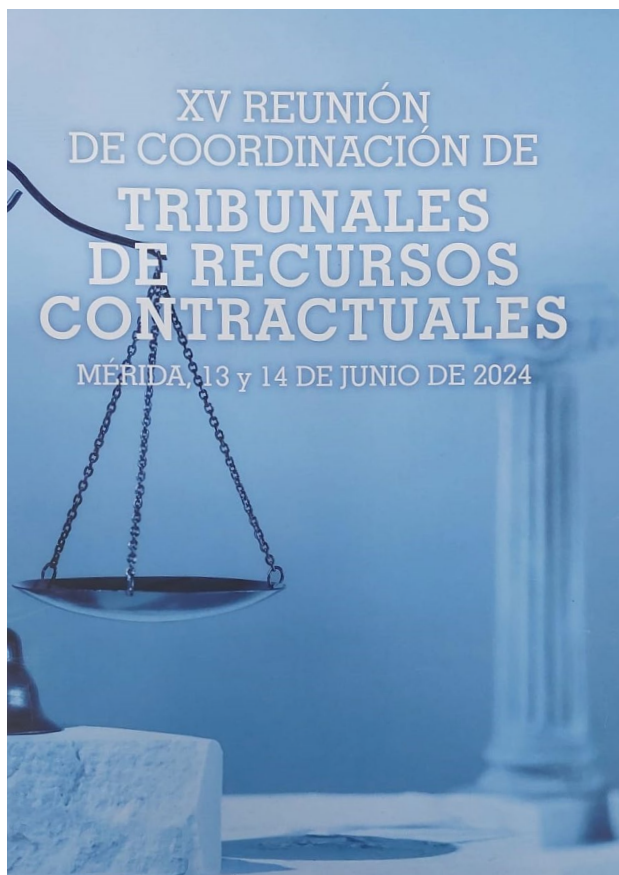
Asimismo, ha tenido lugar la participación de los miembros del Tribunal en distintos foros jurídicos de relevancia. Así, el Tribunal resultó invitado a impartir una ponencia en el **19º Congreso de la Abogacía Málaga**, celebrado en el Palacio de Ferias y Exposiciones de Marbella, en el mes de octubre. Agradece este Tribunal la amable invitación cursada por el Colegio de Abogados a través de don Juan Diego Miranda Perles (Coordinador de la sección de Derecho Administrativo).

Especial importancia tiene para este Tribunal la asistencia periódica a las convocatorias e invitaciones cursadas por la **Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Sevilla**, que actualmente se encuentra dirigida por los Ilustrísimos Señores **Don Francisco López Menudo** (Presidente) y **Doña María del Amor Albert Muñoz** (Secretaria). El 18 de septiembre tuvo lugar la conferencia que con el título *“EL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: REFLEXIÓN SOBRE SU DISFUNCIONAL PLANTA ORGÁNICA, RELACIÓN CON LAS GARANTÍAS DE LOS ADMINISTRADOS Y LA EFICACIA DE SU FUNCIONAMIENTO”*, que fue dictada por el Presidente del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales. En la misma se exponía la preocupación del Tribunal ante la proliferación de nuevos órganos especiales locales de resolución del recurso especial, que no cumplen los requisitos legales de constitución, como un riesgo que puede suponer el incumplimiento de la normativa autonómica con respecto a la Directiva de recursos, por la mala praxis de determinadas entidades locales, cuando confían el conocimiento de sus recursos a órganos no dotados de independencia, al



menos formal, suponiendo una vuelta al pasado, es decir, no existe el recurso especial en estos casos, suponiendo un recurso ordinario verdaderamente.

Por otro lado, como consecuencia de la importancia que el Tribunal otorga a la formación de los distintos actores que intervienen en el procedimiento de adjudicación de contratos públicos, como herramienta que disminuye la litigiosidad, y con ello la paralización de los procedimientos, se organizó en julio de 2024, en colaboración con la **Universidad Internacional de Andalucía (UNIA)**, un nuevo curso de verano celebrado en la sede de La Rábida (Huelva). El curso resultó nuevamente homologado por el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) mediante Resolución de 16 de mayo de 2024, como ya resultó el de 2023. El curso está dirigido a profesionales (sobre todo empleados públicos) que participan en el procedimiento de adjudicación de contratos públicos. El propósito de éste consistió en analizar desde una perspectiva jurídica la creación de los órganos de resolución de recursos contractuales, y especialmente el caso del TARCJA, analizándose así mismo el ámbito de sus competencias, si bien aplicado a la práctica, desde la experiencia de la casuística del Tribunal en su labor diaria de resolución del recurso especial. Asimismo, es objeto de estudio la naturaleza del re-



curso especial en materia de contratación, su ámbito subjetivo y objetivo, la legitimación para interponer recursos y los aspectos formales necesarios para su interposición, el procedimiento para su resolución y su doctrina. El curso contó con la participación del Presidente del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, y sus vocales; y la de algunos Letrados de la Junta de Andalucía, con importantes responsabilidades en el ámbito de la contratación, como la de **Don Alejandro Torres Ridruejo**, Director General de Contratación de la Junta de Andalucía, **Doña María del Amor Albert Muñoz**, Letrada de la Junta de Andalucía y Letrada Jefe del Área de Asuntos Contenciosos de la Junta de Andalu-

cía, la Ilma. Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, **Doña María Rodríguez Barcia**, y el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla, **Doctor Juan Antonio Carrillo Donaire**.

En el mes de noviembre fue destacable la participación en un foro internacional. El Tribunal fue invitado a impartir de manera presencial un módulo en el **Máster de Formación Permanente en Prevención de la Corrupción y Profesionalización de la Contratación Pública**, organizado conjuntamente por la Dirección Nacional de Compras Públicas del Paraguay en noviembre 2024, que se llevó a cabo de forma presencial en la ciudad guaraní de Asunción, concretamente en la sede de la Dirección Nacional de Compras Públicas. Nuestro agradecimiento a la invitación cursada por el profesor **Dr. D. Juan José Rastrollo Suárez**, del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca a este Tribunal.

Fruto de esa colaboración resultó la publicación [de un artículo](#) por parte del Tribunal en la **Revista de Compras Públicas de 2024** editada por el Instituto Técnico Superior de Compras Públicas de la D.N. C. P. Nuestro agradecimiento igualmente a **Doña Liz Maria Centurión Pachigua** y a **Doña Leticia Concepción Dure Digalo**. (Directora General y Coordinadora de Planificación y Formación Académica de dicho Instituto).

Por último, de los cursos de verano de 2023 y 2024, ha derivado de un trabajo conjunto con dicha Universidad Internacional de Andalucía, a través de su Rector, el catedrático **D. José Ignacio García Pérez**, y a través de responsables de la misma, en especial a **Don Vicente José Gallego Simón**. Les agradecemos su sensibilidad con la materia de la formación en contratación pública, pues atentos a los resultados, nos brindaron la posibilidad de la organización de un curso de formación continua de 100 horas de dura-

ción, celebrado en la modalidad semipresencial (híbrida) de forma síncrona y asíncrona, donde hemos alcanzado a cumplir el gran reto de impartir, gracias a la colaboración de múltiples profesionales, una formación que abarcarse todas las etapas de la contratación pública. El curso se celebró en dos sesiones semanales desde el 8 de noviembre de 2024 hasta el 7 de febrero de 2025. La formación, homologada por el I.A.A.P. igualmente, celebró sus sesiones presenciales, (el 20%) en la sede tecnológica de dicha Universidad en Málaga. En dicho curso participaron como profesores los siguientes profesionales:

- **D.ª María Dolores Pérez Pino.** Letrada de la Junta de Andalucía. Jefa del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.
- **D. Pedro Luis Roas Martín.** Magistrado de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sala de Sevilla) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.
- **D.ª María Rodríguez Barcia.** Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda de la Junta de Andalucía.
- **D.ª María del Amor Albert Muñoz.** Letrada de la Junta de Andalucía. Académica y Secretaria de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Sevilla. Letrada Jefe del Área de lo Contencioso Administrativo del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.
- **D. Álvaro Carrillo Alfaro.** Jefe de Sección de Recursos del TARCJA.
- **Dr. D. Juan Antonio Carrillo Donaire.** Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla.
- **D. Antonio Luis Faya Barrios.** Letrado Coordinador del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.
- **D. Luis Enrique Flores Domínguez.** Secretario del Ayuntamiento de Sevilla.
- **D. Antonio García-Valdecasas Rodríguez.** Jefe del Servicio de Normalización y Seguimiento de la Dirección general de Contratación.
- **D.ª María Teresa Hernández Gutiérrez.** Letrada de la Junta de Andalucía.
- **D.ª Beatriz Idígoras Molina.** Letrada Jefe del Área de Asuntos Consultivos del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.
- **D.ª Carmen Lucena Cayuela.** Presidenta del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público.
- **D. Pablo Matoso Ambrosiani.** Letrado de la Junta de Andalucía. Letrado Jefe de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte.
- **D. Francisco Montes Worboys.** Letrado de la Junta de Andalucía.
- **D. José Luis Sáez Lara.** Letrado de la Junta de Andalucía.
- **D.ª Elena Sanmartín Trejo.** Letrada del SAS. Letrada Jefa de Asuntos Consultivos. Asesoría Jurídica del SAS.





- **D. Enrique Soler Santos.** Letrado de la Comunidad de Madrid. Letrado de la Junta de Andalucía y Letrado de Castilla la Mancha en excedencia.
- **D. Francisco Javier Moreno Alcuña.** Jefe del Servicio de Contratación de la Consejería de Fomento.
- **D. Alejandro Torres Ridruejo.** Letrado de la Junta de Andalucía. Director General de Contratación.
- **D.ª Cristina Tutor Cadena.** Oficina Técnica de Coordinación de la Contratación de Fondos Europeos.

A todos ellos les mostramos públicamente nuestro agradecimiento por el resultado, pues obtuvo una gran participación, 41 alumnos, siendo sus títulos homologados por el IAAP, con un alto grado de satisfacción entre los mismos, como derivan de la alta consecución del diploma de aprovechamiento, así como las encuestas de satisfacción cursadas.

Esta formación, ha supuesto poner las bases para que en 2025, además del curso de verano de la UNIA, se dé paso a la organización de un curso con dicha Univer-

sidad en la modalidad microcredencial, conforme al Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad, contando a su vez con el apoyo de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, a través de la Secretaría General Técnica. Se ha programado una nueva actividad formativa en la modalidad de microcredencial, de dos cursos, cada uno de 7,5 créditos, de tal modo que la superación de ambos cursos, además de suponer una formación más extensa de la contratación pública, dará lugar a un título (Diploma de Estudios Universitarios o Certificado de Estudios Universitarios) que otorgará además 15 créditos E.C.T.S. en su conjunto. Esta formación comenzará en el último trimestre de 2025. En él se han incluido nuevos contenidos, entre ellos, algunos innovadores como será tener una mirada al Derecho comparado, a los sistemas de control de Derecho comparado, y al nuevo Acuerdo UE-Mercosur, para lo cual contaremos con el profesor de la Universidad de Sevilla, de origen chileno, especialista en la materia, el **Dr. Enrique Díaz Bravo**. Asimismo, se abordará el ProcurCompEU, es decir, el nuevo marco europeo de competencias para los profesionales de la contratación pública.

Con todo ello, pretendemos ahondar y facilitar en Andalucía esa deseada especialización que debe conseguirse antes de acceder a los órganos de contratación, e incluso a los órganos especiales de resolución del recurso especial, y no como hasta ahora es usual, que la especialización se viene consiguiendo al entrar a trabajar en el órgano, pero no se accede desde un perfil contrastado adecuado siempre entendido en términos generales, lo cual sin duda dará lugar a una menor litigiosidad y una mayor eficiencia en la contratación pública.



IX. OBJETIVOS PARA EL AÑO 2025

IX. Objetivos para el año 2025

Algunos de los objetivos que se ha fijado el Tribunal como metas para el año 2025 han sido esbozados a lo largo del contenido de esta memoria. Los ejes sobre los que se pretende realizar actuaciones son los siguientes:

- Tras unos años de intenso trabajo, el Tribunal ha conseguido un elevado nivel de eficacia en su gestión, pasando de un plazo medio de 94 días en la resolución de los recursos interpuestos en 2020 a tan sólo 15 días en el 2024.
- Consolidar el alto nivel de eficiencia y los tiempos de resolución de los recursos, agilizando los procesos y reduciendo los plazos de resolución de recursos a los niveles actuales.
- Incrementar la transparencia en la gestión de los recursos contractuales, promoviendo la accesibilidad de la información y la publicación de las resoluciones aprobadas por el Tribunal. Con el objetivo de mejorar la accesibilidad de la actividad del Tribunal, se facilitará el acceso a los datos estadísticos que reflejan su funcionamiento. En este sentido, por primera vez, el Plan Estadístico del Instituto de Estadística y Cartografía de la Junta de Andalucía para el 2025, incluirá los datos del tribunal.
- Avanzar en la formación relacionada con los recursos especiales en materia de contratación en colaboración con el Instituto Andaluz de Administración Pública, universidades de Andalucía, y otras entidades, tanto a nivel nacional como internacional.
- Consolidar la actual relación de puestos de trabajo aprobada en febrero de 2025, que persigue la necesaria especialización del órgano de resolución del recurso especial de conformidad con lo dispuesto en la legislación comunitaria y estatal básica, garantizando al mismo tiempo una estructura capaz de mantener los altos niveles de eficacia en momentos de puntas de carga de trabajo, en épocas de incremento inusual de los recursos especiales.
- En el aspecto interno, promover la innovación tecnológica en los procesos del Tribunal, facilitando la presentación electrónica de recursos y la notificación de resoluciones, así como la gestión eficiente de la documentación y los expedientes.

Para ello deberá impulsarse la mejora en el diseño de una herramienta informática que agilice el proceso de tramitación de recursos, mejorando al mismo tiempo la comunicación con los órganos de contratación y los administrados.

- Profesionalización de los profesionales de la contratación pública.

El principal, sin duda, es conseguir la eficacia perseguida por la LCSP para los recursos especiales en materia de contratación, para lo cual es fundamental una tramitación ágil y una resolución en los plazos legalmente establecidos, incrementando la confianza de los actores involucrados en la contratación pública en la imparcialidad y la objetividad del Tribunal, y en el recurso especial como herramienta para la defensa de sus derechos, que permita evitar las malas prácticas en la contratación pública, permitiendo corregir decisiones de los poderes adjudicadores sin dilatar en lo posible los procedimientos de adjudicación, de modo que quede amparado el interés público que satisface toda contratación pública. A ello contribuirá de forma sustancial la implantación de la Administración electrónica durante todo el proceso de presentación del recurso, tramitación, resolución y notificación.

Asimismo, es necesario consolidar la actual Relación de Puestos de Trabajo del Tribunal, tras su modificación en febrero de 2024, completándola con las demás propuestas presentadas, dando respuesta a necesidades planteadas para la consecución de los objetivos propuestos. Al mismo tiempo, el Tribunal deberá dotarse de un sistema de información integrado para la tramitación de recursos que permita automatizar y agilizar los procedimientos desde la

recepción del recurso (electrónico) hasta la notificación de las resoluciones, permitiendo generar la documentación necesaria, el control de los plazos y la elaboración de informes.

Asimismo, se pretende continuar introduciendo mejoras en el diseño y funcionamiento de la página web del Tribunal por considerarse una herramienta de extrema utilidad para difundir su doctrina y garantizar la transparencia en su gestión. La estadística de su utilización nos demuestra su utilidad y el interés que despierta tanto para entes públicos como privados. En esta línea, la colaboración con el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA) se ha plasmado en que el Plan Estadístico de la Junta de Andalucía para 2025, incluye las estadísticas de este Tribunal, con lo que se consigue mayor difusión y transparencia de los datos del Tribunal, publicándolos tanto en la web del propio Tribunal como en la del IECA.

Finalmente, en el eje de formación, se desean realizar diversas actuaciones, como curso en modalidad “moodle” de formación sobre el recurso especial, la celebración de cursos en colaboración con el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), universidades y otras entidades que acerquen la tramitación de los recursos especiales y la doctrina del Tribunal a los trabajadores públicos de los distintos órganos de contratación. Así mismo, se prevé la celebración de las jornadas sobre los recursos especiales en materia de contratación abiertas a los distintos actores interesados, así como la actualización del manual sobre el recurso, analizando los pronunciamientos del Tribunal desde su origen hasta la fecha actual.



X. REFLEXIÓN FINAL

X. Reflexión final

La aprobación de 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, supuso una considerable ampliación del ámbito del recurso especial en materia de contratación como un instrumento que garantiza una mejor transparencia mediante una estrategia del control preventivo que sea efectivamente útil, rápido, e independiente.

La dilatada trayectoria del recurso especial nos confirma un año más su utilidad para la resolución de conflictos en la contratación pública. El creciente número de recursos es consecuencia de la eficacia demostrada y de la confianza que los recurrentes depositan en este procedimiento. El Tribunal ha venido demostrando hasta este momento la imparcialidad e independencia que le atribuye tanto el artículo 45 de la LCSP, como el artículo 1 del Decreto 332/2011, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía. Ello además queda acreditado por la baja tasa de judicialización de las resoluciones del Tribunal, como se ha puesto de manifiesto anteriormente en esta memoria. Todo

lo cual se ve reforzado por el importante número de recursos resueltos cuya procedencia no es solo de la propia Junta de Andalucía y sus entes instrumentales, sino también de Universidades, de entes locales y otros organismos. En este sentido, debe mencionarse que durante el año 2024 todas las Universidades de Andalucía renovaron sus convenios con el Tribunal para la resolución de sus recursos. Así mismo, renovaron sus convenios los ayuntamientos de Alcalá de Guadaira, Dos Hermanas, El Puerto de Santa María, Fuengirola y Vélez Málaga.

El análisis de la actividad desarrollada por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en el año 2024, tal y como se refleja en esta memoria, muestra como la opción de la Comunidad Autónoma de crear un Tribunal autonómico para resolver los recursos especiales y reclamaciones en materia de contratación se ha demostrado muy útil y acertada. Al mismo tiempo, tal y como señala la Comisión Europea en su informe al Parlamento Europeo y al Consejo, de 24 de enero de 2017, sobre la eficacia de la Directiva 89/665/CE en cuanto a los procedimientos de recurso en el ámbito de la contratación pública, se debe prestar especial atención al reforza-



miento de los órganos de resolución de recursos contractuales, lo que en nuestro ámbito se traduce en la necesidad de que el TARCJA se dote del personal cualificado suficiente para poder garantizar la resolución de los recursos en los plazos que establece la LCSP, porque en la brevedad de los mismos para su resolución, es donde está la esencia y finalidad de este recurso especial en materia de contratación.

En el presente año se ha consolidado el nivel de eficacia del Tribunal en la resolución de recursos. Se han resuelto **648 recursos**, aprobando **670 resoluciones**. Se han celebrado **81 plenos**, entre los ordinarios y los extraordinarios. Debemos recordar que el Tribunal no cesa su actividad en ninguna época del año. Se ha pasado de 20 días de media en resolver un recurso, que ya fue un logro, en el año anterior, a 15 días en 2024. Y todo ello con una tasa de judicializa-

ción inferior al 6%. Estas cifras hablan por sí solas del alto nivel de eficacia y del alto nivel de compromiso de todos los integrantes del Tribunal. Son el fruto en gran medida de los cambios introducidos en los últimos años en su estructura y funcionamiento, pasando de disponer de 2 vocales a 4, y la estructuración en 3 Secciones.

A pesar de lo anterior, aunque se ha avanzado en la consolidación de su RPT, sigue habiendo carencias importantes, con un alto grado de provisionalidad en la parte administrativa, que se espera mejore en el 2025.

La informatización de los procedimientos sigue siendo una carencia importante. El Tribunal aún no dispone de una verdadera herramienta informática que simplifique el procedimiento de tramitación y garantice la fiabilidad de su gestión, lo que se ha de suplir con una mayor dedicación y atención por parte de la Secretaría, fundamentalmente.

Se debe destacar así mismo como un logro importante, la labor dedicada por el Tribunal, tanto a la formación de los actores implicados, como a la profesionalización de los integrantes de los servicios de contratación de los órganos de contratación, objetivo en el que el Tribunal tiene un importante papel que cumplir.

En definitiva, 2024 es un año en el que se han alcanzado importantes objetivos, pero debemos seguir perseverando en el cumplimiento de las funciones del Tribunal, que entendemos va más allá de su principal función, la resolución de los recursos especiales en materia de contratación de su competencia dentro de la Comunidad Autónoma, contribuyendo a homogeneizar y difundir su doctrina, y contribuir a la formación y profesionalización de los actores implicados.



XI. PRINCIPALES CRITERIOS ADOPTADOS POR EL TRIBUNAL EN SUS RESOLUCIONES

XI. Principales criterios adoptados por el Tribunal en sus resoluciones

Las resoluciones dictadas por el Tribunal van generando un cuerpo de doctrina, que al ser de fácil acceso, puede servir de guía a los distintos operadores que participan en la contratación pública y de esa forma ir reduciendo el número de conflictos que se puedan producir en los procedimientos de contratación pública y en consecuencia, el número de recursos que se interpongan ante este Órgano.

Con ello se va configurando lo que podríamos denominar un cuerpo de resoluciones de cabecera que sirven de referencia tanto a los órganos de contratación, como a los posibles recurrentes, y desde luego al propio Tribunal, a la hora de mantener la necesaria coherencia y consistencia de sus resoluciones.

En este apartado se hace referencia a las resoluciones más destacadas agrupadas por materias.

XI.1. Supuestos de inadmisión

Como ha fijado el Tribunal Constitucional, en su Sentencia nº 126/1984, de 26 de diciembre de 1984, Sala Primera, Recursos de amparo 656/1983 y 10/1984

(acumulados) el art. 24.1 de la Constitución ha sido interpretado por el Alto Tribunal a través de una serie de Sentencias que fijan que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva comprende el de obtener una resolución fundada en Derecho, que podrá ser de inadmisión cuando concurra alguna causa legal y así lo acuerde el Juez o Tribunal en aplicación razonada de la misma (Sentencias, entre otras, 11/1982, de 29 de marzo, BOE de 21 de abril, fundamento jurídico 2; 37/1982, de 16 de junio, BOE de 16 de julio, fundamento jurídico 3; 68/1983, de 26 de julio, BOE de 18 de agosto, fundamento jurídico 6).

El contenido normal del derecho, como precisa la última Sentencia citada, es la de obtener una resolución de fondo, salvo cuando exista alguna causa impeditiva prevista por la Ley, que no vaya en contra del contenido esencial del derecho que ha de respetar el legislador (arts. 81 y 53 de la Constitución).

Corolario de lo anterior es que las causas de inadmisión deban interpretarse en sentido restrictivo, puesto que vienen a excluir el contenido normal del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, siendo, por tanto, los principios antiformalistas y «pro actione» los que habrán de inspirar la apreciación del

cumplimiento de los requisitos legales expresados para propiciar un juicio de fondo que garantice la tutela judicial efectiva proclamada en el artículo 24 de la Constitución.

El capítulo de la presente memoria dedicado a la doctrina de este Tribunal sobre los supuestos de inadmisión del recurso especial en materia de contratación debe partir del artículo 55 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) que enumera aquellos motivos que este Tribunal viene aplicando cuando constaren de modo manifiesto e inequívoco, tras la reclamación y examen del expediente administrativo.

El análisis cuantitativo permite constatar un ligero descenso, apenas significativo, en el número de resoluciones de inadmisión dictadas por el Tribunal, respecto del año anterior, siguiendo la tendencia descendente que ya se apreciaba en el año 2023. Así, como se puede comprobar en el gráfico número 14, el número de resoluciones de inadmisión en el año 2024 ha sido 174, inferior al número de las dictadas en el año 2022 (192) y en el año 2023 (189). Las razones pueden ser diversas, pero fundamentalmente, hemos apreciado una reducción en el número de recursos especiales con falta de contenido impugnatorio, lo que supone lograr una mayor seriedad en el planteamiento de cuestiones y, por ende, reducir la utilización abusiva del recurso especial con tácticas dilatorias.

Como en ejercicios precedentes, este Tribunal ha aplicado motivos no previstos específicamente en la legislación contractual como son la falta de contenido impugnatorio o de fundamentación jurídica del recurso; la pérdida sobrevenida del objeto del recurso; la existencia de acto firme y consentido, o la cosa juzgada administrativa, que representa un porcentaje significativo de las resoluciones de inadmisión dictadas, si bien se confirma la tendencia descendente de

los últimos años, sobre todo, respecto de las inadmisiones acordadas por falta de contenido impugnatorio del recurso, o por extemporaneidad.

Nuevamente se vuelve a poner de manifiesto la necesidad de contemplar en una futura modificación de la LCSP la incorporación de causas de inadmisión que no están tasadas en la legislación actual de contratos del sector público, pero que se vienen aplicando habitualmente por este Tribunal, y que representan, un porcentaje (aproximadamente un 28%) de las dictadas, como refleja la estadística.

Con el fin de dotar de mayor sistemática a la exposición de nuestra doctrina sobre los supuestos de inadmisión, distinguiremos, por un lado, las resoluciones basadas en las causas previstas en la LCSP, y los restantes supuestos de inadmisión a que nos hemos referido, en un apartado diferenciado, lo que resulta de interés debido a su trascendencia práctica.

XI.1.1. Artículo 55 a) LCSP. Inadmisión por incompetencia del órgano para conocer del recurso

XI.1.1.1. Introducción

A la hora de abordar los supuestos de inadmisión por incompetencia del órgano para conocer del recurso, conviene recordar que el TARCJA ostenta competencias para la resolución del recurso especial en materia de contratación en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades instrumentales de la misma que ostenten la condición de poderes adjudicadores ex artículo 1.1 del Decreto 332/2011. Asimismo, previo la celebración del oportuno convenio suscrito por la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda, el Tribunal resuelve los recursos especiales que se indican a continuación:

- Recursos referidos en el artículo 1.1 a) del Decreto 332/2011, que se interpongan contra los actos dictados en materia de contratación pública por los órganos competentes de la Cámara de Cuentas de Andalucía, del Consejo Consultivo de Andalucía y del Consejo Audiovisual de Andalucía.
- Recursos referidos en el artículo 1.1 a) del Decreto 332/2011, que se interpongan contra los actos dictados en materia de contratación pública por las Universidades de Andalucía.
- Recursos interpuestos contra actos de las Corporaciones locales, según lo prescrito en el artículo 46.4¹⁸ de la LCSP.

El artículo 10 del Decreto 332/2011¹⁹ fue modificado por el artículo 77 del Decreto ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Adminis-

tración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía (BOJA núm. 34 de 16/02/2024).

Con la finalidad de clarificar el régimen normativo, y de adaptar el Decreto 332/2011, a la LCSP –que no se encontraba vigente a la fecha de aprobación de dicho Decreto– así como en atención al objetivo de racionalizar e incentivar la ágil gestión del Tribunal Administrativo, se modifica el artículo 10 del Decreto 332/2011, introduciéndose un segundo párrafo en el apartado tercero del referido precepto que impone la obligatoriedad de suscribir un convenio con carácter previo en el que se contemple la compensación que proceda para sufragar los gastos de la carga adicional al que se condicione la competencia del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía para resolver el recurso especial, cuando el mismo se interponga frente a actos emanados de entidades locales de Andalucía que tengan reconocida

18 Respecto de las **entidades locales**, el artículo 46.4 de la LCSP establece que en los Ayuntamientos de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local, y las Diputaciones Provinciales podrán crear un órgano especializado y funcionalmente independiente que ostentará la competencia para resolver los recursos.

19 1. En el ámbito de las entidades locales andaluzas y de los poderes adjudicadores vinculados a las mismas, la competencia para el conocimiento y resolución del recurso especial en materia de contratación y de las reclamaciones a que se refiere el artículo 1 de este Decreto corresponderá a los órganos propios, especializados e independientes que creen, que actuarán con plena independencia funcional conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y en los términos establecidos en 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, y en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

2. De conformidad con la competencia de asistencia material a los municipios que atribuye a las provincias el artículo 11.1.c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, y en la forma regulada en el artículo 14.2 de dicha Ley, el conocimiento y resolución de estos recursos especiales y reclamaciones podrán corresponder a los órganos especializados en esta materia que puedan crear las Diputaciones Provinciales.

3. Con la excepción que se contempla en el párrafo segundo de este apartado, en caso de que las entidades locales y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía será el competente para resolver los recursos y reclamaciones respecto a los actos de dichas entidades. Cuando los recursos y reclamaciones se interpongan respecto de actos dictados por Diputaciones Provinciales o municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía exigirá la suscripción de convenio con la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda en el que se estipulen las condiciones para sufragar los gastos derivados de esta asunción de competencias.

legalmente la facultad autoorganizativa de crear sus propios órganos especializados, esto es, diputaciones provinciales y municipios de gran población.

Conviene reseñar que, a lo largo del año 2024, se han formalizado los convenios de colaboración entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y las Diputaciones Provinciales de Almería, Córdoba, Jaén y Sevilla para la atribución de competencias al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía para la tramitación y resolución de los recursos, reclamaciones y solicitudes de adopción de medidas cautelares en los actos del procedimiento de adjudicación y contratos a que se refieren los artículos 44 y 49 de la LCSP y los artículos 119 y 120 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero.

XI.1.1.2. Casuística

En el ejercicio 2024 se han dictado veintisiete (27) resoluciones de inadmisión por incompetencia del TARCJA para conocer del recurso especial, número que se ha incrementado de manera apenas significativa, respecto de las contabilizadas en la memoria del año 2023 (26).

Como en ejercicios precedentes, se ha declarado la incompetencia de este Tribunal para resolver el recurso especial en el ámbito de las entidades locales de Andalucía. En unos casos, porque estas tenían cons-

tituido un órgano propio, creado para la resolución del recurso especial en su respectivo ámbito, véase, por ejemplo, la [Resolución 2/2024](#)²⁰, de 5 de enero en la que se determinó que la competencia correspondía al Tribunal creado por el Pleno de la Corporación Local para resolver los recursos especiales en materia de contratación regulados en los artículos 44 y siguientes de la LCSP. De acuerdo con el criterio que mantiene este Tribunal, se constató que, a la fecha de publicación de los pliegos, estaba creado el órgano y aquellos indicaban –dado el carácter imperativo de dicho contenido– que la competencia para conocer del recurso corresponde al órgano especial creado por el Ayuntamiento de Jerez. En el mismo sentido, la [Resolución 120/2024](#), de 22 de marzo²¹ o la [Resolución 158/2024](#), de 12 de abril, dictada en el recurso especial interpuesto contra el anuncio de licitación de una contratación promovida por la Empresa Metropolitana de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla, S.A. (EMASESA), participada mayoritariamente por el Excmo. Ayuntamiento de Sevilla, que ha creado un órgano propio para el conocimiento y resolución de los recursos especiales en materia de contratación.

A propósito de la posibilidad prevista en el artículo 10 del Decreto 332/2011 de que las entidades locales andaluzas y poderes adjudicadores vinculados a las mismas puedan crear órganos propios o atribuir la competencia al órgano de la diputación provincial

20 Se analizaba el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra la resolución de adjudicación dictada en el procedimiento de adjudicación de un contrato promovido por la entidad pública Mercados Centrales de Abastecimiento de Jerez (S.A.) entidad pública dependiente del Ayuntamiento de Jerez (Cádiz). En la referida Resolución se indicaba que, si bien con anterioridad los recursos eran conocidos por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera ha optado recientemente por la vía prevista en el artículo 10.1 del Decreto autonómico de crear un órgano propio, que es competente para el conocimiento y resolución del recurso especial y de las reclamaciones en materia de contratación, que se interpongan contra los actos dictados en su ámbito municipal.

21 En el supuesto examinado, la actuación impugnada procedía de la Diputación Provincial de Cádiz que ha optado por la vía prevista en el artículo 10.1 del Decreto 332/2011 de crear un órgano propio, competente para el conocimiento y resolución del recurso especial y de las reclamaciones en materia de contratación que se interpongan contra los actos dictados en su ámbito municipal.

respectiva, es necesario recordar que este Tribunal tiene establecida una constante doctrina acerca de la competencia y la extensión de la jurisdicción de los órganos administrativos o Tribunales de resolución del recurso especial en materia de contratación, como órganos administrativos especializados creados por la legislación nacional y autonómica, por exigencia del Derecho de la Unión Europea, desde el punto de vista de la naturaleza y caracteres del propio recurso especial, constituyéndose éste como garantía de independencia hacia los administrados.

Se condensa dicha doctrina, entre otras, en la [Resolución 160/2024](#)²², de 12 de abril, que expone nuestro criterio partiendo de la jurisprudencia comunitaria, en concreto, de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 27 de abril de 1994, Almelo y otros (Asunto C-393/92), acerca de los criterios determinantes de la naturaleza de “órgano jurisdiccional” de los Tribunales de resolución de recursos especiales. Ello enlaza con las garantías de los administrados, y con el concepto del “juez ordinario predeterminado por la Ley”, aplicable al ámbito del recurso especial, dada su naturaleza cuasi jurisdiccional, lo cual supone una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva que comporta la predeterminación del órgano que ha de conocer de un asunto con anterioridad a la existencia o al surgimiento de la controversia concreta. Supone que la ley, con carácter previo a su actuación, haya creado el órgano y lo haya dotado de jurisdicción y competencia, cues-

tion que en el ámbito contractual únicamente puede garantizarse con su plasmación previa en los pliegos. También, la [Resolución 292/2024](#), de 19 de julio, que declaró la inadmisión del recurso especial en materia de contratación interpuesto contra los pliegos rectores del procedimiento de adjudicación de un contrato promovido por el Ayuntamiento de Torremolinos (Málaga) por haber optado por la vía del artículo 10.1 de creación de un órgano propio.

Debemos destacar la [Resolución 360/2024](#), de 6 de septiembre²³, que, partiendo de la citada Sentencia del TJUE, de 27 de abril de 1994, Almelo y otros, (Asunto C-393/92) en la que se identificaban los seis criterios que confieren la condición de “órgano jurisdiccional” a los órganos de resolución del recurso especial, como garantía de los administrados, que enlaza con la idea del “juez ordinario predeterminado por la ley”, hace mención a la solicitud de información por parte del Tribunal a las entidades locales que han ejercido la competencia establecida en el artículo 10 del Decreto 332/2011, y han creado un órgano propio, con la finalidad de poder determinar la competencia supletoria de este Tribunal en virtud del artículo 10.3 del Decreto 332/2011. En el mismo sentido, también la [Resolución 434/2024](#), de 4 de octubre.

En otros casos, las entidades locales, al amparo de lo que dispone la normativa vigente, han atribuido la competencia al órgano de la diputación provincial respectiva, (véase por todas, la [Resolución](#)

22 Se trataba del recurso especial interpuesto contra los pliegos que rigen la licitación de un contrato promovido por el Ayuntamiento de Estepona (Málaga) comprobándose que el pliego omitía cualquier referencia a la competencia para conocer del recurso especial y tan solo efectuaba una indicación en el anuncio de licitación a efectos del lugar de interposición del recurso especial.

23 En la citada Resolución se analizaba el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra la resolución de adjudicación de dictada en el procedimiento de licitación del contrato mixto de suministro de impresoras y equipos multifunción mediante arrendamiento financiero o arrendamiento sin opción a compra, incluido servicio de soporte, garantía y mantenimiento y el correspondiente servicio de pago por copias convocado por el Patronato de Recaudación Provincial, agencia pública administrativa local adscrita a la Diputación Provincial de Málaga.

[264/2024](#)²⁴, de 5 de julio) que inadmitió el recurso especial promovido contra el pliego de prescripciones técnicas que regía el procedimiento de adjudicación de un contrato convocado por el Ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (Cádiz). En el referido pronunciamiento se constató que el Ayuntamiento había optado por la vía prevista en el artículo 10 del Decreto autonómico de atribuir la competencia a través de un convenio suscrito con el órgano especial creado por la Diputación provincial, como órgano propio competente para el conocimiento y resolución de los recursos especiales y reclamaciones en materia de contratación que se interpongan en su ámbito.

Como ya se pusiera de manifiesto en la memoria correspondiente al año 2023, la cuestión relativa a la forma a través de la cual las entidades locales han atribuido la competencia al órgano especial creado por la diputación provincial respectiva, al amparo del artículo 10.2 del Decreto 332/2011, viene siendo objeto de análisis por este Tribunal que se ha pronunciado sobre ello en varias ocasiones²⁵ a lo largo del ejercicio que corresponde a la presente memoria.

En otro orden de cosas, a lo largo del año 2024 se han dictado también resoluciones de inadmisión por corresponder la competencia para el conocimiento de los recursos al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, como establece el artículo 45 de la LCSP, al dirigirse el recurso frente a actos que emanan de los poderes adjudicadores del sector público estatal. Es el supuesto analizado, entre otras, en la [Resolución 268/2024](#), de 12 de julio, que declaró la inadmisión del recurso especial interpuesto frente a la resolución de adjudicación dictada en un contrato de servicios convocado por el Ministerio de Defensa²⁶.

Asimismo, la [Resolución 162/2024](#)²⁷, de 16 de abril, recaída en el recurso especial interpuesto contra una licitación promovida por la Fundación Pública de Servicios Cueva de Nerja, fundación controlada por la Administración General del Estado, y que analizó la doble naturaleza del régimen jurídico de las fundaciones del sector público estatal, a la vista de los artículos 128 y 130 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

24 De interés son las consideraciones efectuadas por este Tribunal en la mencionada Resolución a propósito de los caracteres que configuran la naturaleza de “órgano cuasi jurisdiccional” de los órganos de resolución de recursos contractuales (a los efectos de la posibilidad de plantear una cuestión prejudicial).

25 En todas las Resoluciones en las que se ha analizado tal cuestión hemos partido de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 27 de abril de 1994, Almelo y otros (Asunto C-393/92) y de los caracteres que esta señala respecto de los órganos administrativos de resolución de recursos contractuales, que tienen como corolario común ofrecer la garantía de independencia y mostrar las reglas sustanciales de desenvolvimiento de los procedimientos de licitación pública.

26 El Ministerio de Defensa es un órgano administrativo de la Administración General del Estado por lo que, de acuerdo con el artículo 1.1 de la norma de creación de este Tribunal y artículo 45 de la LCSP, este Tribunal no ostenta competencia para la resolución de los recursos especiales en materia de contratación interpuesto frente a actos y actuaciones emanadas de aquel.

27 Se trataba del recurso especial contra el anuncio de licitación, así como, contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas particulares del contrato de producción general para el próximo Festival de Música Cueva de Nerja 2024, en el Auditorio Manuel del Campo de la Fundación Pública de Servicios Cueva de Nerja, por procedimiento abierto ordinario. En el análisis efectuado se distinguió entre el régimen general de tipo privado, propio de las fundaciones y, por otro lado, en cuanto a las materias presupuestaria, contable, de control económico-financiero y de contratación, un régimen especial propio de la esfera del derecho público, por lo que, constatando que dicha fundación cumplía con los requisitos indicados en el artículo 3.1 letra e) de la LCSP y figuraba controlada por la Administración General del Estado, se estimó que este Tribunal no tenía competencia para conocer del recurso interpuesto, por corresponder la competencia al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

XI.1.2. Artículo 55 b) Falta de legitimación del recurrente o de acreditación de la representación

Este Tribunal ha construido una doctrina consolidada en torno a la legitimación activa en el recurso especial sobre la base de la jurisprudencia del TJUE. No hemos de olvidar que los procedimientos de recurso deben ser, por una parte, eficaces y ágiles, y, por otra, accesibles a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato público y que se haya visto o pueda verse perjudicado por una presunta infracción (STJUE de 15 de mayo de 2003 [TJUE 2003, 138], Comisión/España, apartado 78).

Así, con fundamento en la doctrina consolidada del Tribunal Supremo, el criterio de este Tribunal desde las [Resoluciones 427/2015](#), de 17 de diciembre, 7/2016, de 20 de enero, 77/2016, de 21 de abril, 85/2017, de 2 de mayo, 7/2018, de 12 de enero, 419/2019, de 13 de diciembre, 25/2020, de 30 de enero y 172/2020, de 1 de junio, ha establecido, que la legitimación activa comporta que la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o la evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto, y presupone que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la esfera jurídica de quien alega su legitimación.

Por tanto, no basta como elemento legitimador el genérico deseo ciudadano de restaurar la legalidad, sino que el sujeto accionante debe tener atribuido un

derecho subjetivo reaccional que le permita impugnar una actuación administrativa que él considera ilegal y que ha incidido en su esfera vital de intereses.

El número de resoluciones de inadmisión por falta de legitimación dictadas en el año 2024 asciende a treinta y siete (37). En todas ellas, este Tribunal ha apreciado la falta de interés legítimo que permite el reconocimiento de la legitimación para la interposición del recurso especial. La enorme casuística que se suscita a la hora de apreciar la concurrencia de dicho requisito de admisión se muestra a continuación.

XI.1.2.1. Resoluciones de inadmisión por falta de interés legítimo

En materia de impugnación de pliegos, en el año 2024 merece destacar la [Resolución 503/2024](#), de 12 de noviembre²⁸, por la aplicación que incorpora de la doctrina más reciente del Tribunal Supremo en materia de legitimación de Colegios oficiales. En el supuesto examinado, la impugnación afectaba al apartado de los pliegos relativo a los criterios y medios acumulativos de la solvencia técnica o profesional, alegándose que los medios de acreditación se aplicaban a cualquier empresario que desee concurrir a la licitación, incluidas las empresas de nueva creación; lo que vulneraba, a juicio del Colegio, lo dispuesto en el artículo 90.4 de la LCSP sobre medios para acreditar la solvencia técnica por las empresas de nueva creación en los contratos de servicios no sujetos a regulación armonizada. El órgano de contratación fundamentaba la falta de legitimación de la parte recurrente para efectuar la citada impugnación en que las empresas de nueva creación constituyen una ca-

²⁸ Recurso interpuesto por el COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MÁLAGA contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato denominado “Servicio de redacción de proyecto básico y de ejecución y estudio de seguridad y salud para la construcción de residencia de deportistas en Ciudad Deportiva Javier Imbroda de Málaga” (Expte. CONTR 2024 0000541155), promovido por la entonces Consejería de Turismo, Cultura y Deporte, actual Consejería de Cultura y Deporte.

tegoría general no exclusiva del sector profesional de la arquitectura, de modo que los argumentos del recurso serían de mera legalidad e igualmente válidos para empresas dedicadas a cualquier tipo de sector o actividad empresarial.

A la vista de la exposición de las partes, en nuestro pronunciamiento partimos de la trascendental Sentencia del Tribunal Supremo núm. 317/2024, de 27 de febrero, que resume la doctrina del Tribunal Constitucional y de aquel sobre la legitimación de los Colegios profesionales, a la vez que analiza la legitimación desde la perspectiva de la impugnación de convocatorias y pliegos rectores de licitaciones públicas²⁹.

El criterio adoptado se traduce en que la clave está en la existencia de una conexión específica entre el acto impugnado y el estatuto de la profesión, lo que queda explicitado con absoluta claridad en la Sentencia del Tribunal Supremo citada, al indicar que el interés legítimo del colegio profesional se halla vinculado a la impugnación de actuaciones administrativas que afecten a los intereses del sector profesional de que se trate, bien porque la acción procesal se entable

con la finalidad de proteger intereses colectivos vinculados a la protección de la ética, la transparencia y responsabilidad en el desempeño de la profesión, bien porque se ejercite para evitar un perjuicio o menoscabo cierto y efectivo al recto ejercicio de la profesión³⁰. Partiendo de ello, en el supuesto enjuiciado, se apreció que, en la medida que la impugnación afectaba a un apartado sobre criterios y medios acumulativos de acreditación de la solvencia técnica o profesional (aduciendo que dicha previsión vulneraba lo dispuesto en el artículo 90.4 de la LCSP) no generaba un obstáculo de participación en la licitación a los arquitectos como colectivo profesional, es decir, no defendía los intereses generales de la profesión, sino los intereses colectivos de una parte del citado colectivo profesional, las potenciales licitadoras de nueva creación, lo que determina que el motivo no se halle vinculado de manera específica a la profesión de arquitecto.

Interesante resulta también incluir en la presente memoria la [Resolución 172/2024](#), de 22 de abril³¹, en la que se analizó el supuesto concreto que se plantea-

29 En síntesis, la doctrina del Tribunal Supremo señala que no es suficiente la naturaleza bifronte pública y privada de los colegios profesionales y de los órganos corporativos de segundo grado (consejos de colegios) para reconocerles legitimación en la impugnación de cualquier acto administrativo o disposición general que pueda tener efectos en los sectores sobre los que se proyecta el ejercicio profesional de quienes integran la corporación, ni sobre los derechos e intereses de aquellas personas en beneficio de las cuales están llamados a ejercitar sus funciones profesionales, si no se aprecia una conexión específica entre el acto o disposición impugnado y la actuación o el estatuto de la profesión. Con fundamento en dicha doctrina, sostener la existencia en favor de los colegios profesionales de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo o disposición general por la relación existente entre el ámbito de actuación de la profesión o los derechos o intereses de los beneficiarios de la actuación profesional y el sector político, social, económico o educativo sobre el que produce efectos aquel acto o disposición general equivaldría a reconocerles facultades de impugnación con una amplitud solo reservada a la acción popular.

30 Sobre esta base de doctrina jurisprudencial, es la defensa de la profesión y de los intereses colectivos o generales del sector profesional de que se trate lo que legitima la acción de los colegios profesionales. Como señala la resolución 645/2024, de 22 de mayo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, *“es la defensa de los “intereses profesionales” de sus representados lo que permite reconocer la legitimación del ahora recurrente, y no los “intereses de los profesionales” asociados, que ciertamente, pueden resultar más amplios que los primeros”*.

31 Reaída en el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el representante del Comité de Empresa de una entidad (como persona física) contra el anuncio de licitación y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Prestación de los servicios auxiliares para la conserjería y de atención al público, así como el mantenimiento de algunas instalaciones municipales exteriores mediante auxiliares de servicios del Ayuntamiento de Lora del Río» (Expte. 1998/2024), convocado por el Ayuntamiento de Lora del Río (Sevilla).

ba, desde la premisa del reconocimiento de la legitimación a los comités de empresa, criterio contenido entre otras, en nuestras Resoluciones 10/2017, de 20 de enero; 88/2018, de 27 de marzo, y 142/2018, de 16 de mayo. Ello obligó a analizar los motivos esgrimidos en la impugnación, en la medida que, conforme al artículo 48 de la LCSP, se admite la legitimación del comité de empresa para interponer recurso especial, siempre y cuando se pueda deducir de manera fundada de las decisiones impugnadas que la persona empresaria va a incumplir las obligaciones sociales o laborales de las personas trabajadoras en la ejecución del contrato. Tras el análisis de aquellos, concluimos que no se da la premisa determinante de la legitimación del comité de empresa, en la medida que el recurso especial interpuesto no va dirigido a preservar los derechos socio laborales de las personas trabajadoras de la empresa contratista³².

Asimismo, es de reseñar la [Resolución 41/2024](#), de 26 de enero³³, que, si bien reconoció la legitimación del sindicato recurrente respecto de la impugnación de los motivos relativos a las contradicciones en el presupuesto base de licitación y en el valor estimado del contrato, sin embargo, no reconoció la legitimación respecto de las irregularidades denunciadas en la formalización del anuncio de licitación, en aplicación de la doctrina de este Tribunal sobre la legitimación de

una organización sindical para recurrir, concluyendo que la controversia que suscita la recurrente, en relación con el extremo relativo al anuncio de licitación, no afecta ni tiene conexión con el alcance que exige el artículo 48 de la LCSP para admitir la legitimación de la organización sindical recurrente, ni dicha conexión ha sido acreditada por la misma, a quien correspondía la carga de la prueba.

Por otra parte, es conocido el criterio de este Tribunal, expresado, entre otras, en las [Resoluciones 71/2021](#), de 4 de marzo, 575/2021, de 23 de diciembre, 205/2022, de 25 de marzo, o la [Resolución 407/2023](#), de 1 de septiembre, en los supuestos de falta de acreditación por los recurrentes del interés legítimo en la interposición de recursos especiales contra los pliegos, conforme al cual se ha hecho preciso analizar los motivos de fondo esgrimidos en los recursos para reconocer o denegar la legitimación a los diversos recurrentes; y ello, sobre la base de que las alegaciones efectuadas en aquellos pusieran de manifiesto de un modo claro e inequívoco que las cláusulas impugnadas impedían o dificultaban a los recurrentes el acceso a la licitación en condiciones de igualdad con el resto de potenciales licitadores.

Entre las dictadas en el año 2024, aun cuando, en dicho supuesto sí se le reconoció legitimación a la enti-

³² Fundamento de Derecho segundo de la Resolución 172/2024.

“No son los derechos de dichas trabajadoras los que el comité de empresa pretende proteger a través del mecanismo del recurso, pues lo que busca, en definitiva, es impugnar una decisión que afecta a una cuestión ordinaria de legalidad; y para tal menester, el comité de empresa no ostenta legitimación por la vía del recurso especial ante este Tribunal. El planteamiento de su escrito de impugnación, en cuanto no se proyecta sobre eventuales incumplimientos laborales o sociales de la contratista respecto a sus personas trabajadoras y se limita a denunciar la vulneración de las normas legales antes citadas resulta ajeno al marco legitimador reconocido en el artículo 48 de la LCSP”.

³³ Dictada en el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la UNIÓN PROVINCIAL DE SEVILLA DE LA CENTRAL SINDICAL INDEPENDIENTE Y DE FUNCIONARIOS (CSI-F), contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otra documentación, rige el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de seguridad y vigilancia, servicios complementarios de seguridad y servicios auxiliares en los centros adscritos a la central provincial de compras de Sevilla» (Expediente CONTR 2023 0000719214), respecto de lote 2 «Seguridad y Vigilancia-HOSPITAL UNIVERSITARIO VIRGEN DEL ROCIO», convocado por el Hospital Universitario Virgen del Rocío de Sevilla, adscrito al Servicio Andaluz de Salud.

dad recurrente no licitadora, podemos mencionar la [Resolución 47/2024](#), de 1 de febrero³⁴, que concluyó, a partir del análisis de los motivos esgrimidos por la recurrente –relativos al presupuesto base de licitación y al valor estimado del contrato, en particular al cálculo realizado por el órgano de contratación de los costes salariales y la configuración actual de la licitación–, que dichas circunstancias ponen de manifiesto que los pliegos restringen o dificultan sus posibilidades de acceder a la licitación en condiciones de igualdad, por lo que queda acreditada la legitimación para recurrir de la entidad, pues las bases de la licitación le provocan un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones.

En materia de impugnación de adjudicaciones, el Tribunal ha abordado en muchas ocasiones el análisis de la legitimación *ad causam* de la recurrente.

Entre las más recientes, la [Resolución 643/2024](#), de fecha 20 de diciembre, en la que se examinó la falta de legitimación *ad causam* de la recurrente –puesta de manifiesto por la adjudicataria interesada en sus alegaciones–, al considerar que, aunque se estimaran todas las pretensiones ejercitadas, aquella no obtendría la adjudicación a su favor por estar clasificada en tercer lugar. En este pronunciamiento se recordó la doctrina contenida en diversas resoluciones de este Tribunal (entre otras, Resoluciones 82/2017, de 28 de abril, 331/2018, de 27 de noviembre, 337/2018, de 30 de noviembre, 342/2018, de 11 de diciembre, 419/2019, de 13 de diciembre, 25/2020, de 30 de enero, 172/2020, de 1 de junio y 254/2021, de 24 de junio) en las que se ha analizado el concepto de in-

terés legítimo y, por ende, la legitimación activa para la interposición del recurso. En ellas se señalaba, con invocación de doctrina del Tribunal Supremo, que la legitimación activa comporta que la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto, y presupone que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la esfera jurídica de quien alega su legitimación. Por tanto, siendo el acto impugnado la adjudicación, el interés legítimo de la recurrente en la interposición del recurso solo podrá admitirse si la eventual estimación de sus pretensiones condujera finalmente a la adjudicación a su favor de alguno de los lotes del presente contrato. En consecuencia, concluimos que, tal y como defendía la entidad adjudicataria, si se acredita que la recurrente no puede resultar en modo alguno adjudicataria, y por tanto con el recurso no obtiene beneficio inmediato, procedía la inadmisión de este por falta de legitimación de la recurrente.

La doctrina del Tribunal acerca de la falta de interés legítimo para impugnar la adjudicación por el licitador que no puede resultar adjudicatario del contrato, al venir ligado aquel a la posibilidad cierta y real de obtener la adjudicación en caso de una eventual estimación del recurso, se ha aplicado también a lo largo del ejercicio 2024 en diversas Resoluciones. Entre ellas, paradigmática es la [Resolución 343/2024](#), de 30 de agosto, dictada en el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra la adjudicación por parte de una entidad no licitadora en el procedi-

³⁴ Recaída en el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad PREZERO ESPAÑA, S.A.U., contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Prestación del Servicio de Recogida de Envases Ligeros, Papel y Cartón en el ámbito de la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental» (Expte. 781/2023), convocado por la citada Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental (Málaga).

miento de contratación³⁵, en la que se puso de manifiesto que, no habiendo presentado oferta la recurrente, ninguna legitimación ostenta para impugnar la adjudicación, ya que en modo alguno puede resultar adjudicataria, estando el interés legítimo para impugnar la adjudicación ligado a la posibilidad cierta y real de obtener la misma en caso de una eventual estimación del recurso.

Dicho criterio se viene aplicando con frecuencia por este Tribunal siendo ejemplo de ello la [Resolución 665/2024](#), de 30 de diciembre, en la que se examinó la falta de interés legítimo de la recurrente que había quedado situada en séptimo lugar en el orden de clasificación de las ofertas admitidas y valoradas, y además que ni en el escrito de alegaciones, ni en el suplico de su recurso reclamaba la adjudicación del contrato a su favor. Así se razonó que la eventual estimación del recurso, en ningún caso podría dar lugar a que la recurrente se alzase con la adjudicación del contrato por lo que no obtendría respecto a ésta beneficio alguno más allá de la hipotética posibilidad futura o mera conjetura de que, no accediendo a la adjudicación las empresas clasificadas antes que ella, por cualquier razón ahora desconocida y ajena a la litis, pudiera la recurrente conseguir finalmente la citada adjudicación, quedando desbordado así el alcance de la legitimación que otorga el artículo 48 de la LCSP, basado en la existencia de un interés propio y

no abstracto o ajeno, hipotético o eventual. En el mismo sentido, las [Resoluciones 602/2024](#) y [603/2024](#), de 29 de noviembre de 2024, en las que, en ambos casos, tras analizar los motivos de los recursos y las pretensiones ejercitadas, se concluyó que la anulación del acto impugnado no depararía a las respectivas recurrentes ningún beneficio pues no se situaría en condiciones de obtener la adjudicación.

Respecto de la falta de legitimación de la entidad licitadora excluida mediante resolución administrativa firme para impugnar la posterior adjudicación del contrato, podemos destacar, en el periodo a que se contrae la presente memoria, varias Resoluciones en las que se ha aplicado el criterio que mantiene este Tribunal expresado en anteriores pronunciamientos como las [Resoluciones 562/2021](#) y [563/2021](#), de 30 de diciembre, la [Resolución 53/2022](#), de 28 de enero, [Resolución 226/2022](#), de 8 de abril, [Resolución 367/2022](#), de 6 de julio, y también la [Resolución 291/2023](#), de 19 de mayo. Esta última, con fundamento en la doctrina jurisprudencial y administrativa reciente, que ya veníamos aplicando en las Resoluciones antes mencionadas, considera que el licitador cuya exclusión ha quedado firme carece de legitimación para impugnar la adjudicación, pues pasa a ser un entidad ajena a la licitación cuya adjudicación impugna³⁶, sin que tampoco sea interés legitimador la eventualidad de poder participar en una

35 Fundamento de Derecho Segundo:

“(…)Así las cosas, en el presente supuesto con la estimación de sus pretensiones –anteriormente expuestas– la recurrente no obtendría beneficio alguno más allá de la hipotética posibilidad de que resultara adjudicataria de una futura licitación si el órgano de contratación la convocara, con la aprobación de unos nuevos pliegos, excediéndose en cualquier caso de la legitimación que otorga el artículo 48 de la LCSP, basado en la existencia de un interés propio y no abstracto o ajeno, hipotético ni eventual”.

36 En el supuesto analizado, la oferta de la recurrente había sido excluida definitivamente en vía administrativa de la licitación, sin que constara que hubiese interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la Resolución 25/2023 de este Tribunal que acordaba la anulación de la adjudicación realizada a su favor, a fin de que se procediera a la exclusión de su proposición. ROCHE defiende su legitimación alegando que, si bien su oferta ha sido excluida, concurren en la proposición de la actual adjudicataria los mismos defectos que en la suya, «por lo que se ha producido una lesión al principio de igualdad, que exige la correspondiente reparación por parte del órgano administrativo de recursos contractuales»

hipotética licitación futura si se declarase desierta la licitación en cuestión, con la anulación del acto de adjudicación impugnado, tal y como señalan el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Supremo. Este último interés no reúne los requisitos para fundamentar la legitimación en un recurso contra la adjudicación por parte del licitador excluido porque no es un interés cierto, sino hipotético y ajeno al procedimiento de licitación en curso, puesto que como dictamina el Tribunal Supremo, de aceptar esa tesis *«se tendría que admitir que cualquier ciudadano o empresa tendría una acción para impugnar cualquier concurso, hubiese o no participado en el mismo, ante la eventualidad de que de prosperar su recurso podría concurrir a la siguiente convocatoria, lo cual nos situaría ante una especie de acción pública, inexistente en esta materia»*.

Además, nuestro examen alcanza a analizar las consecuencias derivadas de la interposición por la recurrente del recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones de exclusión de este Tribunal³⁷ apreciándose la inadmisión del recurso, fundamentada en las exigencias del principio de seguridad jurídica, de toda suerte que, una vez que el órgano jurisdiccio-

nal dicte sentencia solo pueden darse dos escenarios posibles: ora, que se estimen las pretensiones de la recurrente anulándose su exclusión del procedimiento y todos los actos posteriores dictados en el mismo, ora, que se confirme el contenido de aquéllos en cuyo caso se produciría el efecto de cosa juzgada.

En el año 2024 se han dictado varios pronunciamientos en este sentido.

Así, en la [Resolución 223/2024](#), de 31 de mayo³⁸, se aplicó la doctrina reiterada de este Tribunal sobre la falta de legitimación del licitador excluido definitivamente en vía administrativa para impugnar la adjudicación contenida en la Resolución 226/2022, de 8 de abril. La [Resolución 181/2024](#), de 26 de abril, aborda un supuesto de falta de legitimación del licitador excluido, aun cuando aquel no haya dejado firme su exclusión por haberla recurrido en vía jurisdiccional, concluyendo que, aplicando la doctrina de la Resolución 226/2022 antes citada, nos encontramos con que el licitador se halla actualmente excluido de la licitación, aun cuando no lo sea con carácter firme, y por tanto, esa decisión de exclusión, acordada en virtud de una resolución previa de este Tribunal,

Sin embargo, el Tribunal niega legitimación a ROCHE, entidad que ha quedado definitivamente excluida de la licitación. Y afirma que *“aunque la situación que describe, sin prejuzgar su razón en cuanto al fondo de los motivos del recurso, pudiera parecer que genera un trato desigual en función de quién ejercita en primer lugar el derecho a recurrir, lo cierto es que esta posible desigualdad no puede solventarse incorporando una excepción a esta doctrina general sobre la falta de legitimación del licitador excluido con carácter definitivo y firme, doctrina que no tiene fisuras ni excepciones en su tratamiento procesal por parte de los tribunales de justicia y administrativos”*.

37 Resoluciones 559/2022 y 560/2022, ambas de 18 de noviembre.

38 La pretensión ejercitada por la entidad recurrente es que se acuerde la procedencia de la exclusión del resto de licitadoras por incumplimiento de los requisitos de los pliegos, y por adelantar información de los criterios automáticos en los criterios evaluables mediante juicios de valor. En segundo lugar, solicita, de forma subsidiaria para el caso de que los incumplimientos alegados no se considerasen suficientemente fundamentados la información solicitada en su escrito de fecha 23 de mayo de 2024 dirigido al órgano de contratación con respecto a las ofertas del resto de licitadoras al no poderse declarar genéricamente como confidenciales, concediéndole un nuevo plazo para completar el recurso. Pero no impugnó su exclusión, algo que además no podría realizar ya que se encontraba cerrada en vía de recurso especial esta posibilidad, pues el Tribunal ya se había pronunciado al respecto en la resolución 124/2024, de 22 de marzo, sin que tampoco constase que se haya interpuesto recurso contencioso administrativo contra dicha resolución.

es ejecutiva aun cuando se halle impugnada judicialmente.

De interés resulta la [Resolución 241/2024](#), de 17 de junio³⁹ que parte en su análisis de la previa exclusión de la oferta de la recurrente como consecuencia del dictado de la Resolución 67/2024 de este Tribunal, así como, tiene en consideración la desestimación del incidente de ejecución interpuesto por aquella en la Resolución 226/2024 de este Tribunal, y por tanto, el carácter inmediatamente ejecutivo, sin perjuicio del recurso contencioso-administrativo que pudiera interponerse, que no suspendía sus efectos. En el pronunciamiento en el que nos detenemos, se consideró, sobre la base de la doctrina del Tribunal, que, siendo el acto impugnado la adjudicación, el interés legítimo de la recurrente solamente podría admitirse si la eventual estimación de sus pretensiones condujera finalmente a la adjudicación a su favor, lo que nunca podría tener lugar al estar excluida del procedimiento de licitación, y, por tanto, no obtendría beneficio más allá de la satisfacción moral de que se admitan sus pretensiones.

El criterio que venimos manteniendo coincide con el criterio expresado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la Resolución 149/2020, de 6 de febrero, que consideró que no estaba legitimada la entidad excluida del procedimiento de licitación mediante resolución administrativa firme para impugnar la adjudicación por no constituir una merma de los principios de tutela judicial

efectiva y “*pro actione*”. La razón de ello es que, en el supuesto de impugnación judicial de la resolución desestimatoria respecto a la exclusión, la licitadora excluida puede obtener siempre una sentencia favorable a sus intereses que determine, en última instancia, una eventual adjudicación del contrato a su favor. Por otra parte, la admisión de la legitimación para la interposición del motivo de recurso especial contra la adjudicación, basada en el hecho de no haber dejado firme su exclusión, no va a determinar a la recurrente ningún beneficio efectivo, pues una eventual estimación del recurso especial contra dicha adjudicación no le permitirá obtener la adjudicación, al hallarse excluida, aunque no lo sea de manera firme en vía judicial.

Dentro de la casuística que registra la actividad diaria del Tribunal, merece destacar, también diversos pronunciamientos en los que se ha analizado el contenido impugnatorio de los recursos especiales a fin de determinar la concurrencia de la legitimación *ad causam* de los recurrentes. En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 14 de junio de 2003 C-249/01; STJ de 12 de febrero de 2004, C-230/02), establece que el recurso especial en materia de contratación es un recurso con un ámbito de aplicación material y de legitimación limitado, por lo que ha de analizarse el ámbito objetivo y subjetivo de actuación de este recurso.

Supuesto paradigmático de lo que venimos exponiendo es el analizado por la [Resolución 417/2024](#),

³⁹ Dictada en el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad AGENOR MANTENIMIENTOS, S.A. contra la resolución, de 8 de mayo de 2024, del órgano de contratación por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de mantenimiento integral de dispositivos médicos de centros dependientes del Hospital Universitario Virgen Macarena” pertenecientes al Servicio Andaluz de Salud, convocado por el Hospital Universitario Virgen del Rocío, adscrito al Servicio Andaluz de Salud (Expte. CONTR 2022 0000813671_PA 190/2021).

de 27 de septiembre, que analizó la falta de contenido impugnatorio⁴⁰ así como la falta de legitimación *ad causam* de la recurrente en el recurso interpuesto contra la resolución en la que se propone la adjudicación del contrato. Respecto del motivo de inadmisión que nos ocupa, en concreto, el pronunciamiento del tribunal trae a colación la Directiva 2007/66/CE de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE, y que impone a los Estados⁴¹ un mínimo en materia de legitimación: “*Artículo 1.3. Los Estados miembros velarán porque, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción.*”. Además de la falta de legiti-

mación activa, en el supuesto analizado, se advierte una falta de fundamentación del recurso, pues no existe ese incumplimiento palmario que la recurrente alega, que no queda mínimamente fundamentado puesto que ataca en un principio a las entidades que le anteceden en la clasificación, después se centra en la anterior propuesta adjudicataria y finalmente pide la exclusión de todas aquellas que no cumplan con el salario mínimo.

De interés resulta el análisis de la legitimación *ad causam* de la recurrente que se efectuó en la [Resolución 89/2024](#), de 23 de febrero⁴², a la vista de los avatares por los que había transcurrido la tramitación del procedimiento de adjudicación, y que en aquella se relatan de manera pormenorizada, dada la trascendencia de aquellos para abordar la cuestión relativa a

40 De acuerdo con las circunstancias concretas del objeto del recurso, la entidad recurrente circunscribe el recurso especial en términos bastante genéricos, y aunque no es necesario en principio, no refleja ni siquiera el convenio colectivo que expresa que las dos entidades licitadoras incumplirían, pues si bien alude al convenio de instalaciones deportivas, el mismo ni se cita, ni se concreta en que parte de su clausulado se infringe. Por ello, se trajo a colación la doctrina del Tribunal (v.gr. Resolución 302/2020, de 10 de septiembre) conforme a la cual «*El artículo 51.1 de la LCSP exige que en el escrito de interposición de recurso se especifiquen los motivos que lo fundamenten, puesto que el Tribunal no puede sustituir a la entidad recurrente en su obligación de presentar un recurso debidamente fundado, construyendo un argumento o fundamentación que compete a aquella. Sobre esta cuestión se ha pronunciado este Tribunal en supuestos similares al presente, valga por todas la Resolución 304/2019, de 24 de septiembre*».

41 Resume la doctrina del TJUE conforme a la cual los procedimientos de recurso deben ser, por una parte, eficaces y lo más rápidos posible y, por otra, accesibles a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato público y que se haya visto o pueda verse perjudicado por una presunta infracción (STJUE de 15 de mayo de 2003 [TJUE 2003, 138], Comisión/España, apartado 78). La transposición que de la norma comunitaria hace la LCSP en el vigente artículo 48, parece abrir una legitimación amplia en materia de contratación, aunque no se establece, al menos expresamente una “*acción pública*”. En su aplicación se ha elaborado una detallada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, del Supremo, y de los Tribunales Superiores de Justicia, sobre las personas legitimadas para impugnar las decisiones en materia de contratos públicos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de cuya doctrina pueden extractarse las conclusiones siguientes:

- Para que exista un interés legítimo la resolución impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 2003, y del Tribunal Constitucional vg. 129/2001, entre otras).
- La regla general es que sólo pueden impugnar decisiones en materia contractual las personas que participaron en la licitación. Así se recoge en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2005 (RJ 2005, 6526), y en el caso de recursos contra los actos de adjudicación contractual, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 2005 (RJ 2005, 6370).

42 Dictada en el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad PRÓTESIS HOSPITALARIAS S.A. contra la Resolución de 8 de enero de 2024 de adjudicación del «Acuerdo Marco con varias empresas por el que se fijan las condiciones para el suministro de material específico de quirófano: hemostáticos y de adhesivos tisulares para los centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud (1023/2021)» (Expediente CONTR 2022 0001159784), respecto de los lotes 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 29 y 30, convocado por el Servicio Andaluz de Salud, agencia administrativa dependiente de la Consejería de Salud y Consumo.

la legitimación, respecto de la impugnación de determinados lotes⁴³.

XI.1.2.2. Inadmisión por falta de acreditación de representación suficiente

El artículo 51. 1 letra a) de la LCSP establece que, entre la documentación que se acompañará al escrito de interposición del recurso, debe hacerse constar:

“El documento que acredite la representación del compareciente, salvo si figurase unido a las actuaciones de otro recurso pendiente ante el mismo órgano, en cuyo caso podrá solicitarse que se expida certificación para su unión al procedimiento”.

El artículo 51.2 prevé la posibilidad de subsanación de los defectos que puedan afectar al escrito de re-

curso, requiriéndose al interesado para que, en un plazo de tres días hábiles siguientes a su notificación, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición.

De interés resulta mencionar las [Resoluciones 211/2024](#); 212/2024 y 213/2024, de 15 de mayo en las que se concluyó que no se habían subsanado las deficiencias advertidas, respecto del poder de representación, ya que quien afirmaba intervenir en el recurso en representación de la entidad recurrente no había firmado –tras el trámite de subsanación concedido–, y tampoco podía admitirse el poder aportado por la persona física por haberse otorgado a una persona jurídica, además de ser posterior a la fecha en la que se firmó y presentó el recurso. Con base en las consideraciones realizadas, se declaró la inadmisión del

43 Lotes 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 29 y 30.

La recurrente justifica su interés legítimo para impugnar la adjudicación en que sus derechos e intereses legítimos pudieran resultar afectados. No obstante, de los antecedentes relatados este Tribunal extrajo las siguientes consideraciones:

“1) Si nos centramos en los argumentos de la recurrente para fundar su interés legítimo en el escrito de recurso se desprende que no combate sustantivamente su exclusión, limitándose a cuestionar el irregular modo de proceder del SAS, al revisar el informe de criterios no automáticos, a su juicio, fuera del procedimiento legalmente establecido, sin dar trámite de audiencia a los licitadores, y con quiebra, a su entender, de los principios básicos de la contratación pública como la concurrencia, la igualdad entre licitadores, la transparencia y la seguridad jurídica. La recurrente, al interponer en este momento el recurso especial frente a la adjudicación, como ha hecho, no ha esgrimido, pudiendo hacerlo, los motivos de impugnación para combatir sustantivamente las razones de su exclusión, por lo que resulta evidente, por tanto, que la recurrente se ha aquietado a la exclusión de los lotes 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 29 y 30, debiendo considerarse que la exclusión de la recurrente del procedimiento de adjudicación de los referidos lotes ha de entenderse como un acto consentido y firme.

2) Pero es que, además, la entidad ahora recurrente no solicita stricto sensu la anulación de todo el procedimiento de adjudicación, en debida congruencia con las alegaciones formuladas y motivos esgrimidos atinentes a la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho conforme al artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que invoca, por no haberse seguido el procedimiento legamente establecido para modificar las decisiones de la mesa de contratación que habían devenido firmes, sino que, como pretensión subsidiaria, solicita de este Tribunal que ordene al órgano de contratación la convocatoria de un nuevo procedimiento para la adjudicación del suministro.

Resulta patente la incongruencia o incompatibilidad ínsita en las pretensiones ejercitadas que revela, en última instancia, la ausencia de interés legítimo en la recurrente respecto de los lotes 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 29 y 30, puesto que lo que formula, con carácter subsidiario a la pretensión de anulación de su exclusión, es una petición para que el órgano de contratación proceda a convocar una nueva licitación, por lo que no obtendría respecto a este acto impugnatorio beneficio alguno, más allá de un interés difuso derivado de la potencial posibilidad de que resultara adjudicataria de un futuro procedimiento de contratación, si el órgano de contratación, tras una hipotética estimación del presente recurso, que supusiera la nulidad del procedimiento de licitación, decidiera convocar una nueva licitación –en idénticos términos– a la que la entidad ahora recurrente pudiese o le interesare presentarse, lo que como se ha expuesto desborda el alcance de la legitimación.

recurso interpuesto por insuficiencia de poder y no ser el acto impugnado susceptible del mismo⁴⁴.

XI.1.3. Actos no susceptibles de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44

El número de Resoluciones dictadas en el año 2024 fundamentadas en esta causa de inadmisión que afecta al ámbito objetivo del recurso asciende a sesenta y dos (62), lo que obliga a efectuar un análisis casuístico de los supuestos que se plantean a diario en la actividad del Tribunal, dado que las basadas en este motivo representan el mayor porcentaje de resoluciones de inadmisión.

XI.1.3.1. Por referirse a contratos no incluidos en el ámbito del recurso

Son numerosas las Resoluciones de inadmisión, bien por no alcanzar el umbral del recurso, bien por tratarse de un negocio jurídico excluido de la LCSP.

En el primer supuesto, conviene recordar que el legislador, a la hora de determinar los contratos sujetos al recurso especial, ha optado por un criterio cuanti-

tativo objetivo, su valor estimado, considerando que aquellos contratos que no alcancen el valor estimado determinado en la LCSP no deben gozar de la especial protección que supone el recurso especial.

La casuística, como ya hemos indicado, es muy diversa.

Por no alcanzar el umbral del recurso, encontramos diversos pronunciamientos, véase por todas, la [Resolución 163/2024](#), de 16 de abril, contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento de licitación del contrato mixto para el suministro del equipamiento para la renovación y mejora de los centros de procesamiento de datos, mejora de las estructuras de ciberdefensa, ampliación de las soluciones de teletrabajo y atención al ciudadano y el servicio de mantenimiento asociado financiado por la Unión Europea-NextGeneration EU, PRTR, promovido por el Ayuntamiento de Armilla (Granada)⁴⁵ que inadmitió el recurso especial por tratarse el acto recurrible de un acuerdo de adjudicación dictado en un contrato mixto de suministro cuyo valor estimado ascendía a 87.587, 6 euros.

Asimismo, la [Resolución 272/2024](#), de 5 de julio, que inadmitió el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado, según lo indicado en el anuncio de licitación y los pliegos,

⁴⁴ De interés resultan las consideraciones sobre el acto recurrible puesto que se analizó la calificación del recurso como potestativo de reposición que se dirigía contra la Resolución 33/2024 de este tribunal que desestimó un previo recurso especial en materia de contratación interpuesto por COANDA S.L (entidad recurrente).

Concluimos que el recurso interpuesto no podía recalificarse como recurso especial en materia de contratación pues no se dirigía contra ninguno de los actos expresados en el artículo 44.2 de la LCSP, y al mismo tiempo el escrito de impugnación era inviable como recurso potestativo de reposición puesto que la Resolución 33/2024 solo era susceptible de recurso contencioso-administrativo conforme al artículo 59 de la LCSP.

⁴⁵ Resulta de interés este pronunciamiento, en primer lugar, por el análisis sobre la competencia del Tribunal, con carácter previo, en el que concluimos que la competencia nos correspondía por aplicación supletoria del artículo 10.3 dado que, a la fecha de aprobación de los pliegos, no constaba que el Ayuntamiento de Armilla dispusiera de órgano propio, ni tampoco podía considerarse que, conforme al Reglamento de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Recursos Contractuales de la Diputación de Granada dispusiera del instrumento jurídico válido que atribuyera la competencia al citado órgano.

ascendía a 73.000 euros. De interés resulta, además, la mencionada Resolución por contener una serie de consideraciones previas sobre las deficiencias advertidas en la forma de remisión del expediente de contratación⁴⁶.

El número de resoluciones de inadmisión del recurso especial, por tratarse de negocios jurídicos excluidos, no es muy significativo, pero, entre las dictadas en el año 2024, merece reseñar la [Resolución 259/2024](#), de 28 de junio, cuyo interés reside en el análisis de la naturaleza jurídica de la figura objeto de la licitación⁴⁷ que se efectuó para concluir que, al ser el objeto de la licitación el otorgamiento de una licencia administrativa para el uso común especial de un bien demanial –denominación que emplea la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía para referirse a las autorizaciones–, estaríamos en presencia de un negocio jurídico de ca-

rácter patrimonial no incluido en el artículo 44 de la LCSP como susceptible de recurso especial en materia de contratación y exceptuado de la aplicación de la LCSP, conforme a lo establecido en su artículo 9.1.

De interés resulta la [Resolución 381/2024](#), de 18 de septiembre⁴⁸, que analizó la naturaleza jurídica del contrato objeto del recurso que venía definido en los pliegos como un contrato de concesión de servicios no sujeto a regulación armonizada. La cuestión objeto de debate se centraba en determinar si nos encontrábamos ante un contrato de concesión de servicios sujeto al control del Tribunal a través del recurso especial en materia de contratación, o si la Directiva 2014/23/UE excluye de su ámbito de aplicación este tipo de contrato conforme a lo dispuesto en el artículo 10.3 respecto de las concesiones adjudicadas por los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras relativos a servicios públicos de transporte de viaje-

46 Trae a colación la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 4309/2023 (ECLI:ES:TS:2023:4309), “Este Tribunal en fecha reciente, SSTS de 3 de julio 2023 y 2 de octubre 2023, enjuiciando actos del Consejo General del Poder Judicial, recordó que se había pronunciado en varias ocasiones, unas referidas a la Administración Local y otras a la Administración General del Estado, sobre el expediente administrativo y el deficiente modo de presentación mediante el amontonamiento de hojas que se produce cuando se escanean documentos (entre otras SSTS 15 de marzo de 2021, 24 de junio de 2021, recurso casación 1559/2020, 14 de diciembre de 2021, recurso ordinario 112/2020, 6 de julio de 2022, recurso casación 6577/2020) aunque la Administración remitente lo denomine “expediente digital” o como, en el caso de autos, lo remita en un moderno “pen drive” con logotipo del suprimido Ministerio de Administraciones Públicas si bien el órgano remitente es el Ministerio de Política Territorial”.

Con fundamento en la referida Sentencia la Resolución de este Tribunal manifiesta que: “(...) Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad y acompañado de un índice que garantice su integridad e inmutabilidad. No puede reputarse índice al simple enumerado de documentos.

Además de lo anterior, se ha de señalar que este Tribunal junto con la petición de expedientes acompaña las Instrucciones para la remisión del expediente aprobadas mediante Acuerdo de 20 de diciembre de 2018 (...).”

47 En el anuncio de licitación se establece que el contrato es patrimonial, y que el subtipo corresponde a “otros contratos patrimoniales”.

El documento denominado pliego de cláusulas administrativas señala que se trata de un pliego que “tiene por objeto regular las condiciones para el otorgamiento de licencias de uso común especial, en régimen de libre concurrencia, para la ocupación de dominio público mediante la instalación de contenedores para la recogida de ropa usada y calzado y de aceites vegetales, que se instalarán en la vía pública del municipio de Alhaurín de la Torre, en la forma y condiciones que se describen en el presente pliego, y en las zonas que se describen en el Anexo II (ropa) y Anexo III (aceites) que acompaña al presente pliego”.

48 Dictada en el recurso especial interpuesto contra el anuncio de licitación, los pliegos y el resto de los documentos contractuales que rigen el procedimiento de licitación del contrato de concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera con un valor anual medio de cada lote del contrato igual o superior a 1.000.000 euros (exp. CONTR 2024 0000192809) convocado por la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.

ros, en el sentido del Reglamento (CE) nº 1370/2007. Tras el análisis del régimen jurídico aplicable, se concluyó que los contratos de concesión de servicios de transporte público de viajeros de uso general no conforman el ámbito material del recurso especial en materia de contratación contemplado en el art. 44.1 de la LCSP⁴⁹. Así, nos pronunciamos en el sentido de que dichos contratos, por tanto están excluidos de la LCSP, por lo que, no estando incluido en el ámbito material del recurso especial en materia de contratación conformado por el art. 44.1 de la LCSP, el Tribunal no es competente para la resolución de las controversias que se planteen en torno a ellos, sin perjuicio de que, conforme a lo dispuesto en el apartado sexto del referido precepto, puedan ser recurridos de conformidad con lo establecido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Idéntico criterio se adoptó en las [Resoluciones 382/2024](#) a [397/2024](#), de 18 de septiembre.

Por otra parte, hemos de recordar que la calificación que los pliegos hagan del contrato no debe condicionar nuestra competencia. En ese sentido, es doctrina consolidada (véase, por todas, la Resolución 135/2017, de 27 de junio) que la competencia es una

cuestión de orden público que ha de ser apreciada por el Tribunal, siendo obligado atender a la definición que de cada tipo contractual haga la LCSP.

Entre las resoluciones dictadas en el año 2024, en las que se ha aplicado la mencionada doctrina, es de reseñar la [Resolución 506/2024](#), de 15 de noviembre⁵⁰ en la que, no siendo extremo controvertido la calificación jurídica de la contratación proyectada, lo primero que se planteó el Tribunal fue la naturaleza jurídica del contrato objeto de impugnación, para estudiar si se cumplían los requisitos legales para determinar la susceptibilidad de la impugnación. De este modo, acudiendo al clausulado, se pudo deducir claramente que nos encontrábamos en presencia de un contrato mixto de obras y servicios, en lugar de un contrato mixto de suministro y servicios, mediante la modalidad de renting, incardinándose las prestaciones relativas al suministro e instalación de césped artificial en las recogidas en el anexo I de la LCSP, debiendo estar-se al artículo 18 del referido texto legal, para la determinación del régimen jurídico aplicable a este tipo de contratos. En ese sentido, por razón del valor estimado, se trataba de un contrato de obras no susceptible de recurso especial, conforme al artículo 44.1 a) LCSP resultando de ello, la incompetencia del Tribunal.

49 Entre las consideraciones formuladas, destacan las siguientes:

- a) Nos encontramos ante una concesión de servicios de transporte a la que le es de aplicación el régimen especial del Reglamento (CE) nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, la LOTT y el ROTT como legislación sectorial y especial.
- b) Existe una preferencia de la legislación sectorial sobre las concesiones de transportes y, en consecuencia, la LCSP no es aplicable de modo directo, aunque sí supletoriamente.
- c) Está fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/23/UE (artículos 10 y 36) y, por tanto, no le resulta aplicable el régimen de los recursos especiales en materia de contratación administrativa.

50 Analizaba el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra los pliegos del contrato denominado «Suministro, instalación y mantenimiento de césped artificial en Campo de fútbol, mediante modalidad renting» (Expediente 308/2024) promovido por el Ayuntamiento de Palomares del Río, Sevilla.

XI.1.3.2. Por dirigirse contra actos no susceptibles de recurso conforme al artículo 44.2 de la LCSP

Partiendo del ámbito objetivo del artículo 44.2 de la LCSP, vamos a detenernos en los pronunciamientos de inadmisión más significativos dictados a lo largo del año 2024.

Entre las Resoluciones dictadas por dirigirse el recurso especial contra actuaciones no incluidas en el elenco de actos recurribles del artículo 44.2 LCSP, resulta de interés la [Resolución 412/2024](#), de 24 de septiembre⁵¹, que analizó la cuestión de la susceptibilidad del acto impugnado desde la premisa de la legitimación de la recurrente, a la vista de la pretensión ejercitada consistente en accionar contra la insuficiente ampliación del plazo para la ejecución de la modificación, que desde su condición de adjudicatario, hacía el recurrente. El Tribunal, tras el análisis de la cuestión, concluyó que, en el supuesto examinado, no se podía utilizar esta vía del recurso especial, pues únicamente de forma hipotética podría considerarse al recurrente como interesado si pretendiere una nueva licitación porque le resultara perjudicial, cuestión que no solicita. Nuestro pronunciamiento tiene utilidad porque recuerda el criterio sobre la susceptibilidad de impugnación de las modificaciones de contrato, a los efectos de poder controlar la vía del recurso especial, esto es, si cumplen con las condi-

ciones legales o, si, por el contrario, encubren una adjudicación ilegal que debió ser objeto de nueva licitación.

Entre los pronunciamientos de inadmisión por este motivo, merece detenernos en los relativos a **los actos de trámite no cualificados dictados en el procedimiento de adjudicación**, por tratarse, además, de uno de los más frecuentes.

Al respecto, conviene traer a colación la doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de Tribunales administrativos de contratación pública, que dictamina que la **propuesta de adjudicación** no es un acto de trámite cualificado susceptible de recurso especial conforme a lo previsto en el artículo 44.2 b) de la LCSP.

Entre las dictadas en el año 2024 merece una mención la [Resolución 289/2024](#), de 19 de julio, en la que se analizó la concurrencia de la causa de inadmisión del recurso por tal motivo en el supuesto examinado⁵². El criterio sigue siendo que la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno a favor del licitador propuesto, pudiendo el órgano de contratación motivadamente apartarse de aquella, por lo que no cabe atribuirle el carácter de acto de trámite cualificado; toda vez que no pone fin al procedimiento, no decide directa o indirectamente sobre el fondo, al no crear derechos invocables por los licitadores, no produce perjuicios irreparables a derechos o intere-

51 En el supuesto analizado, la recurrente, en su condición de adjudicataria, impugna formal y sustantivamente la resolución de modificación de un contrato de obras (no formalizado, ni publicada la formalización), cuyo valor estimado es superior a 3 millones de euros, que resultó convocado por un ente del sector público con la condición de Administración pública. La cuestión debatida estaba relacionada con la supuesta insuficiencia del plazo otorgado al contratista para ejecutar la modificación impuesta por el órgano de contratación.

52 Desde una perspectiva material, la recurrente impugnaba la supuesta aceptación por la mesa de contratación de la oferta inicialmente incurra en valores anormales o desproporcionados, sin embargo, en el acta de la mesa de contratación lo que se acordaba era la propuesta de aceptación de la citada oferta, cuestión –la aceptación– que propone al órgano de contratación que es el competente para acordar la misma de conformidad con el artículo 149.6 de la LCSP, por tanto, desde esta perspectiva el acto impugnado, la propuesta de aceptación, es un acto de trámite no cualificado no susceptible de recurso.

ses legítimos, ni genera indefensión por cuanto los defectos pueden hacerse valer en el recurso contra el acto definitivo que es la adjudicación.

Es interesante recordar la doctrina de este Tribunal (por todas, la [Resolución 291/2020](#), de 27 de agosto, en la que se cita la [Resolución 112/2020](#), de 14 de mayo), conforme a la cual en un procedimiento de licitación hay una resolución final, la adjudicación, que pone fin al mismo y para llegar a ella se han de seguir una serie de fases, siendo los actos previos a la adjudicación los que la ley denomina «actos de trámite» que son actos instrumentales, lo que no quiere decir que no sean impugnables separadamente, siempre que decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. De este modo, habrá que esperar a la resolución del procedimiento de adjudicación para plantear todas las discrepancias de la recurrente sobre el procedimiento tramitado y sobre la legalidad de todos y cada uno de los actos de trámite.

Con fundamento en tal doctrina, en la [Resolución 490/2024](#)⁵³, de 31 de octubre, se recoge el criterio de este Tribunal adoptado entre otras en la [Resolución 145/2019](#), de 22 de febrero, [147/2023](#), de 3 de marzo, y [436/2024](#), de 4 de octubre, que inadmiten los recursos interpuestos contra los acuerdos adoptados por la mesa de contratación de exclusión de ofertas anormales, por dirigirse contra actos no susceptibles

de recurso al tener un mero valor de propuesta de exclusión en los términos previstos en el artículo 149.6 de la LCSP.

Son frecuentes los supuestos de inadmisión del recurso especial por dirigirse contra actos de trámite no cualificados, como el informe de valoración de criterios no automáticos sujetos a juicio de valor. Así, la [Resolución 312/2024](#), de 2 de agosto, analizó la susceptibilidad del recurso especial interpuesto contra un acto de trámite como el informe de valoración de criterios no automáticos sujetos a juicio de valor, considerando que de dicho acto no derivan consecuencias definitivas, ya que no produce indefensión o perjuicio irreparable a los derechos e intereses legítimos de la recurrente, ni le impiden continuar en el procedimiento, ni inciden directa o indirectamente sobre la adjudicación, no siendo, por tanto, un acto de trámite cualificado susceptible de recurso especial independiente en los términos previstos en el artículo 44.2 b) de la LCSP.

Asimismo, la [Resolución 73/2024](#), de 13 de febrero, determinó si el acto recurrido⁵⁴ tenía naturaleza de acto de trámite cualificado, concluyéndose que el informe de valoración de ofertas tampoco tiene carácter vinculante, ni consecuencias definitivas para la recurrente ya que el órgano de contratación podrá adoptar su decisión ajustándose o apartándose del criterio del técnico que suscribe aquél, siendo, en su caso, los actos que dicte el órgano de contratación que deriven de dicho informe los que sean suscepti-

53 La Resolución 490/2024 analizó el acto impugnado, el acuerdo de la mesa de contratación de exclusión de la oferta de la recurrente por no justificar adecuadamente su proposición incurso en anormalidad, efectuando, además, la mesa la propuesta de adjudicación del contrato. Nuestro pronunciamiento argumentaba que la mesa de contratación, al excluir directamente la oferta de la entidad ahora recurrente, había vulnerado lo dispuesto en los artículos 149 y 326.2 de la LCSP, ejerciendo una función que corresponde en todo caso al órgano de contratación e impidiendo a este último que pueda hacer uso de la competencia que le atribuye el artículo 149.6 párrafo segundo de la LCSP. La actuación impugnada, en todo caso, era la propuesta de exclusión de la oferta, que tan solo tenía el valor de una propuesta que debería ser ratificada por el órgano de contratación, no siendo, por tanto, susceptible de recurso especial.

54 En el supuesto analizado el recurso se interpone contra el informe de valoración técnica sobre las propuestas de un proyecto de residencia de mayores firmado por el arquitecto técnico municipal, publicado en el perfil de contratante del órgano de contratación.

bles de recurso. En el mismo sentido, la [Resolución 74/2024](#), de 13 de febrero, en el recurso especial interpuesto contra el mismo acto por otro recurrente y en la que se acordó la inadmisión por tratarse de acto no susceptible de recurso.

La [Resolución 88/2024](#), de 23 de febrero, acordó la inadmisión del recurso especial interpuesto contra la valoración de los criterios de adjudicación evaluables mediante la aplicación de fórmulas efectuada por la mesa⁵⁵.

Entre las resoluciones de inadmisión dictadas en el año 2024, por su singularidad, reviste interés el análisis que, con relación al acto impugnado, se hizo en la [Resolución 22/2024](#), de 19 de enero, que analizó el recurso interpuesto contra el acuerdo de 14 de diciembre de 2023 del órgano de contratación por el que se admitían determinadas ofertas al procedimiento de licitación, entre ellas la de la recurrente, y se le requería la documentación previa a la adjudicación ex artículo 150.2 de la LCSP⁵⁶. En nuestro pronunciamiento recordábamos que el acuerdo impugnado de 14 de diciembre de 2023 comprendía dos actos, el de admi-

sión en ejecución de la sentencia, que era obligado, y el del requerimiento de la documentación, y señalábamos que, por un lado, si bien el acto de admisión era definitivo, y era la pretensión que guardaba relación con la ejecución de la resolución 269/2021 de este Tribunal (confirmada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía), en principio no discutido; el acto que verdaderamente parecía recurrir la recurrente era el requerimiento de documentación previa a la adjudicación a efectos del artículo 150.2 LCSP, acto del que no se derivaban aún consecuencias definitivas para aquella, la cual en su caso podría retirar la oferta tácita o expresamente, como parecía desprenderse del recurso presentado, que era su intención. En aquel pronunciamiento manifestamos que el artículo 157.6 LCSP, establece que la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración, y asimismo, no puede tener acomodo que el no ejercicio de su derecho a retirar la oferta se interprete como una especie de renuncia (tácita) a la posibilidad de ejercitarlo, dado que la renuncia de derechos no se presume, y tiene que ser expresa, concluyente y no sujeta

55 La recurrente discutía con relación al criterio por el que se valora que algún miembro del equipo profesional ofertado tenga el título de auditor energético en industria y edificación, que se le debería de haber otorgado la máxima puntuación al resultar acreditado que cumple sobradamente con la cualificación exigida, por el solo hecho de la titulación y colegiación, en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía.

56 El recurso trae causa de uno inicialmente interpuesto en 2021 contra el acuerdo de admisión de ofertas y que fue estimado parcialmente mediante Resolución 269/2021, de 8 de julio (Recurso 156/2021). Dicha Resolución fue objeto de recurso contencioso administrativo seguido ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Sevilla, con el número de procedimiento 626/2021, resuelto por sentencia de 24 de abril de 2021, siendo decretada su firmeza, el 8 de noviembre de 2023. Recurrida la sentencia por parte del Ayuntamiento, el recurso fue desestimado.

Con posterioridad, y en ejecución de dicha Sentencia, se procedió a dictar resolución por parte del Ayuntamiento, y la Junta de Gobierno Local, el 14 de diciembre de 2023, en la que resuelve excluir a determinadas entidades en ejecución de la Sentencia, así como admitir las ofertas de las entidades que en el mismo se exponen, entre ellas la entidad recurrente, y requerirle la documentación previa a la adjudicación ex art.150.2 LCSP, en la licitación convocada por el Ayuntamiento para el contrato de Suministro de Energía Eléctrica de Baja y Alta Tensión para el Alumbrado Público, Dependencias Municipales y Colegios Públicos de la ciudad, referidos a los dos años del contrato, y procede a requerirle la documentación a efectos del artículo 150.2 LCSP.

a interpretación, al situarnos dentro de los límites a la renunciabilidad de los derechos, de acuerdo con el art 6.2 del Código Civil que señala el interés o el orden público y el perjuicio de tercero.

La **admisión de licitadores y de ofertas** como acto susceptible de recurso especial sigue suscitando una enorme problemática que ha de abordarse, de manera eminentemente casuística, lo que tiene su reflejo en la variedad de pronunciamientos del Tribunal sobre tal cuestión, que se remontan a la [Resolución 280/2018](#), de 10 de octubre, que recogió el criterio en relación con la admisibilidad del recurso contra el acto tácito de admisión –no solo expreso– así como, la legitimación como elemento nuclear que determinará la procedencia o no del recurso especial contra la admisión, según se apuntaba en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) de 5 de abril de 2017, asunto C-391/15 (Marina del Mediterráneo S.L y otros contra Agencia Pública de Puertos de Andalucía)⁵⁷. Dicho criterio se ha reflejado posteriormente en diversas resoluciones como la [Resolución 132/2019](#), de 26 de abril; la [Resolución 360/2019](#), de 31 de octubre, y la [Resolución](#)

[406/2022](#), de 4 de agosto, en la que, teniendo presente la abundante doctrina sobre la cuestión, el Tribunal analiza el recurso especial interpuesto formalmente contra un acuerdo de la mesa de contratación que selecciona, como mejor oferta la de una determinada entidad, cuya indebida admisión se recurre y cuya exclusión se solicita.

Entre las dictadas a lo largo del año 2024, en aplicación de tal doctrina, podemos destacar la [Resolución 234/2024](#), de 7 de junio⁵⁸, que, al abordar el supuesto enjuiciado, analiza el interés legítimo de la recurrente en la fase del procedimiento que resulta del hecho de que la oferta admitida ha quedado clasificada en primer lugar, por encima de la formulada por aquella que ha quedado en segundo lugar, y por tanto, la eventual estimación del recurso determinaría que la recurrente pudiera acceder a la adjudicación si finalmente la oferta clasificada en primer lugar resultase excluida de la licitación.

La [Resolución 258/2024](#), de 28 de junio, resulta de interés al analizar el recurso especial interpuesto contra determinados acuerdos relativos a la ad-

57 Dicha Sentencia fue dictada en la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, y señala que “(...) el tenor literal del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 89/665 implica, por el uso de los términos «en lo relativo a los [procedimientos de adjudicación de los] contratos», que toda decisión de un poder adjudicador al que se apliquen las normas del Derecho de la Unión en materia de contratación pública, y que sea susceptible de infringirlas, estará sujeta al control jurisdiccional previsto en el artículo 2, apartado 1, letras a) y b), de la misma Directiva.

(...) Esta interpretación del concepto de «decisiones adoptadas por los poderes adjudicadores» que sean susceptibles de recurso no resulta afectada por la circunstancia de que el Tribunal de Justicia haya declarado, en el apartado 35 de la sentencia de 11 de enero de 2005, Stadt Halle y RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5), que no son recurribles las actuaciones que formen parte de la reflexión interna de la entidad adjudicadora con vistas a la celebración de un contrato público. En efecto, cuando se trata de la admisión de la oferta de un licitador, decisión sobre la que versa el litigio principal, procede considerar que tal decisión, por su propia naturaleza, rebasa el ámbito de la reflexión interna de la entidad adjudicadora”.

58 Analizó el recurso especial interpuesto contra el acuerdo de 9 de mayo de 2024 del órgano de contratación por el que se admiten las ofertas de las entidades licitadoras presentadas al procedimiento de licitación del contrato denominado «Suministro mediante arrendamiento con híbridos con kits para detenidos con destino a la Policía Local», (Expediente 2468/2024), convocado por el Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz).

misión de las ofertas inicialmente incurso en baja anormal o desproporcionada de dos entidades licitadoras⁵⁹. En el supuesto concreto que se planteaba, se examinó, por un lado, si el acto de la mesa de contratación y el informe de viabilidad, por los que se proponía la aceptación de las ofertas de dos entidades licitadoras, eran actos de trámite cualificados susceptibles de recurso especial independiente, a la vista del artículo 44.2 b), o si el supuesto defecto de tramitación, esto es la apreciación de la inviabilidad de las ofertas pudiera ser alegada al recurrirse el acto de admisión o, en su caso, el de adjudicación, adoptados por el órgano de contratación, concluyéndose que, dado que no concurrían en ellos ninguna de las circunstancias del artículo 44.2 b) de la LCSP, no eran susceptibles de recurso, procediendo la inadmisión respecto del recurso especial frente al informe de viabilidad y a los acuerdos contenidos en el acta de la sesión de la mesa.

No obstante, en cuanto a la interposición del recurso contra determinados actos contenidos en el acta de la mesa de contratación de 29 de mayo de 2024, para la valoración de la documentación relativa a los criterios de adjudicación cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas, en la resolución del Tribunal se indicaba que el órgano de contratación había resuelto aceptar las propuestas elevadas por la mesa de contratación, considerándose que, aun cuando no se contuviera el acto de admisión expreso adopta-

do por el órgano de contratación, de forma tácita se manifestaba la existencia del mismo, admitiendo por aplicación del principio *pro actione* el recurso interpuesto contra la admisión de ofertas, a pesar de que la recurrente no hubiera esperado a la notificación individual de la admisión de las ofertas, o, en su caso, a la adjudicación del acuerdo marco.

XI.1.3.3. Respeto de la impugnación de otros actos no susceptibles de recurso

Dentro de la casuística que se registra a diario, en relación con la cuestión que nos ocupa, merece recordar la [Resolución 240/2024](#), de 12 de junio⁶⁰, cuyo interés reside en que trae a colación la doctrina de este Tribunal sobre la susceptibilidad de impugnación de la incautación de la garantía constituida por las entidades licitadoras o adjudicatarias. El criterio del Tribunal, como ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones, así en las [Resoluciones 144/2017](#), de 5 de julio, o en la [125/2017](#), de 9 de junio, en las que el acto impugnado, desde un punto de vista formal, es la resolución de adjudicación y, desde un punto de vista material, es la incautación de la garantía provisional, se concluye que el acto es susceptible de recurso especial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la LCSP. La fundamentación jurídica del criterio de este Tribunal es que el acto objeto de recurso –la mencionada incautación– podría oca-

59 Los acuerdos impugnados se plasmaban en el informe de 23 de mayo de 2024 sobre justificación de bajas anormales y en las actas de la mesa de contratación de 23 y 29 de mayo de 2024, acaecidos en el procedimiento de adjudicación del «Acuerdo marco de contratación de servicios de asesoramiento técnico para la preparación de expedientes de compra pública de innovación del proyecto eCity-Sevilla de la sociedad Parque Científico y Tecnológico Cartuja, S.A.», (Expediente 001CPI2024), respecto de los lotes 1, 2 y 3, convocado por la entidad Parque Científico y Tecnológico Cartuja, S.A., dependiente de la Consejería de Universidad, Investigación e Innovación.

60 Se analizaba el recurso especial interpuesto contra el acto por el que se produce el acuerdo de inicio de expediente a efectos de la incautación de la garantía, en relación con el contrato del servicio de interpretación de lengua de signos para el alumnado con discapacidad auditiva en los centros docentes públicos de la provincia de Cádiz dependientes de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional de la Junta de Andalucía tramitado por la Gerencia de la provincia de Cádiz de la Agencia Pública Andaluza de Educación, entidad adscrita a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional.

sionar un perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos, supuesto que queda contemplado en el invocado precepto a la hora de recoger los actos que pueden ser objeto de recurso. Otros Tribunales han adoptado pronunciamientos similares y han resuelto recursos donde se cuestionaba la actuación del órgano de contratación al haber incautado la garantía constituida por la correspondiente entidad licitadora o adjudicataria. No obstante, lo interesante de la Resolución que comentamos es que, en el supuesto analizado, la resolución sobre la incautación de garantía no es definitiva, sino que es objeto de recurso el acuerdo de inicio del expediente, y, por tanto, se trata de un acto de trámite posterior a la adjudicación, que no es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 de la LCSP.

Entre la diversa casuística registrada en el período a que alcanza la presente memoria, mención especial requiere la [Resolución 211/2024](#), de 15 de mayo, cuya singularidad radica en un doble aspecto⁶¹. En el supuesto examinado, se analiza la naturaleza jurídica del recurso interpuesto concluyendo que no podía calificarse de recurso especial al no dirigirse contra ninguno de los actos susceptibles de recurso confor-

me al artículo 44.2 de la LCSP, resultando, además, in viable como recurso potestativo al dirigirse contra una Resolución del Tribunal que solamente puede ser susceptible de revisión en vía jurisdiccional conforme al artículo 59 de la LCSP⁶². En el mismo sentido, las [Resoluciones 212/2024 y 213/2024](#), ambas de 15 de mayo.

En línea con el criterio respecto del carácter instrumental del derecho de acceso al expediente, la [Resolución 487/2024](#), de 31 de octubre, analizó si era o no susceptible de recurso especial el acto impugnado en aquel caso, en concreto, la contestación que la recurrente recibió a la solicitud de acceso al expediente. Así, se consideró que la solicitud de acceso al expediente en sede del Tribunal, en los términos recogidos en el artículo 52 de la LCSP, requiere de la previa interposición de un recurso especial, pudiendo únicamente y con ocasión de la vista del expediente, ampliar aquel, pero en ningún caso, formular un recurso “ex novo” no pudiendo emplear dicho trámite con la intención de determinar la procedencia de su interposición⁶³.

Merece también destacar, por su singularidad, la [Resolución 598/2024](#), de 27 de noviembre, recaída en el recurso interpuesto contra la resolución de desisti-

61 Por un lado, el escrito se calificaba como recurso potestativo de reposición, y por otro, formalmente se dirigía contra la Resolución 33/2024, de 26 de enero, de este Tribunal, que había desestimado un recurso especial en materia de contratación interpuesto contra la resolución de adjudicación del acuerdo marco en la que se recogía la exclusión de la recurrente del lote 2.

62 FD Tercero: “No resulta, pues, de aplicación en este caso lo dispuesto en el artículo 123.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, conforme al cual “Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo”. El artículo 59 de la LCSP es norma especial y se aplica con carácter preferente; además, la Resolución 33/2024 de este Tribunal resuelve ya un recurso administrativo especial contra decisiones de los poderes adjudicadores que no pueden ser de nuevo revisadas en vía administrativa”.

63 Asimismo, se apreció la falta de contenido impugnatorio del recurso puesto que la recurrente no cuestionaba la resolución de adjudicación ni pretendía su anulación, sino que se limitaba a denunciar la actuación del órgano de contratación con ocasión de la vista celebrada ante éste, y solicitar al amparo del citado artículo 52 de la LCSP, el acceso al expediente y un nuevo plazo de diez días naturales para formular su recurso con el fin de que, llegado el caso, pudiera impugnar de manera fundada el acuerdo de adjudicación, con expresa reserva del derecho a formular nuevos motivos de impugnación una vez sea concedido el acceso.

miento del procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios, y cuyo interés reside en que la resolución de la controversia suscitada exigía analizar las vicisitudes anteriores que se remontaban al año 2019, así como la compleja situación procesal en la que se encuentra el primer desistimiento acordado por el órgano de contratación el 16 de mayo de 2019⁶⁴. Tras el análisis de antecedentes y de la pretensión ejercitada, se concluyó que había una clara prejudicialidad contencioso-administrativa puesto que la futura resolución judicial tiene un claro efecto condicionante en la controversia presente, resultando técnicamente inviable un pronunciamiento sobre el nuevo acuerdo de desistimiento en la medida que lo que se decida en el procedimiento judicial pendiente repercutirá en la decisión que deba adoptarse, en aplicación de la doctrina mantenida por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales sobre la posibilidad de inadmisión del recurso especial por razones de prejudicialidad (Resoluciones 1730/2021, 48/2022, y 178/2022).

Igualmente debemos destacar la [Resolución 636/2024](#), de 5 de diciembre que analizó el recurso especial interpuesto contra determinadas actuaciones dictadas en el procedimiento de adjudicación⁶⁵ que, tras ser analizadas, se consideró que no eran susceptibles de recurso. La recurrente, persona física, accionaba contra su no inclusión en la classifica-

ción de las empresas admitidas, advirtiéndose que, en el momento de presentación del recurso el procedimiento se encontraba pendiente de la aportación de la documentación que había sido requerida a las empresas para poder ser definitivamente incorporadas al acuerdo marco, por lo que no podía considerarse que existiera en ese momento un acto definitivo de exclusión, pudiéndolo ser, en su caso, el acto de clasificación definitiva de admitidos y excluidos. En el pronunciamiento se acordó, además, la imposición de multa por apreciar la temeridad, y la falta de fundamentación del recurso, ya que la recurrente ni siquiera identifica el acto aparte de la falta de consistencia en las alegaciones esgrimidas, constituyendo, por tanto, un claro ejemplo de ejercicio abusivo.

XI.1.4. Artículo 55 d) Extemporaneidad del recurso

Son ocho (8) las resoluciones de inadmisión dictadas por extemporaneidad en el año 2024, lo que denota la menor frecuencia de este motivo de inadmisión. Tampoco se han registrado singularidades específicas que merezcan una atención especial.

La [Resolución 85/2024](#), de 23 de febrero⁶⁶ recoge el criterio conforme al cual la LCSP establece claramente un régimen especial de notificaciones que

⁶⁴ Fundamento de derecho sexto de la citada Resolución.

⁶⁵ Acuerdo marco de homologación de empresas para el servicio de ENG para el apoyo a la producción de programas de Canal Sur Radio Y Televisión S.A. por lotes” (Exp.: EC/2-027/23), lote 8, promovido por Canal Sur Radio y Televisión, S.A., entidad adscrita a la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA), dependiente de Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa.

⁶⁶ La recurrente insiste en que la notificación del acto impugnado se produjo el día 18 de enero de 2024, por lo que aplicando el régimen general de notificaciones contenido en el artículo 43.2 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se habría que entender que la práctica de la notificación se realizó con el acceso al contenido y no con la remisión, por lo que se habría de concluir que el recurso fue presentado en plazo.

Asimismo, manifiesta que la disposición adicional decimoquinta de la LCSP contraviene el régimen común de las notificaciones electrónicas, que genera indefensión y vulnera la tutela judicial efectiva.

lleva más de un lustro en funcionamiento y que es el que ha resultado de aplicación, y niega la contradicción con el sistema general de notificaciones que manifiesta la recurrente invocando el aforismo «*lex specialis derogat generali*». En aplicación de la regla, la norma con una regulación directa y específica de la materia de la que se trate prevalece sobre cualquier otra (Sentencia del Tribunal Supremo, 28/02/2001, REC. 559/2000). Así, se indica que la interpretación jurisprudencial niega la supletoriedad de la ley general en las cuestiones reguladas directamente por la ley especial. El principio de especialidad resuelve el problema del concurso de leyes o de conflicto aparente de las mismas mediante la aplicación preferente y prioritaria de la norma especial.

Así, podemos mencionar la [Resolución 617/2024](#), de 5 de diciembre, que inadmite el recurso interpuesto frente al acuerdo de adjudicación adoptado por el órgano de contratación, claramente fuera del plazo de interposición establecido en el artículo 50.1 letra d) de la LCSP. Interés tienen en este pronunciamiento las consideraciones efectuadas a propósito de la lengua utilizada en el recurso, diferente del español⁶⁷. También en la [Resolución 429/2024](#), de 2 de octubre⁶⁸, en esta ocasión, recaída en el recurso especial frente a la decisión del órgano de contratación de no adjudicar un contrato de suministro, acto asimilable, como acto finalizador del procedimiento de adjudicación, a

la adjudicación, a los solos efectos del recurso especial (doctrina del Tribunal contenida, entre otras, en la Resolución 196/2020, de 4 de junio, y 161/2021, de 29 de abril).

En materia de impugnación de pliegos, se dictó la [Resolución 348/2024](#), de 30 de agosto, que acordó la inadmisión del recurso interpuesto cuando el anuncio de licitación había sido publicado en el perfil de contratante el 12 de julio de 2024, y rectificado el día 2 de agosto de 2024, poniéndose los pliegos a disposición de los licitadores en el citado perfil con esa misma fecha. Por tanto, habiendo tenido entrada el recurso especial en el registro electrónico el 30 de agosto de 2024, el mismo resulta extemporáneo al haberse presentado una vez transcurrido el plazo legal de 15 días hábiles establecido en el apartado b) del artículo 50.1 de la LCSP. En el mismo sentido, la [Resolución 437/2024](#), de 9 de octubre.

En la [Resolución 331/2024](#), de 20 de agosto, se acordó la inadmisión del recurso especial interpuesto contra los pliegos que se habían puesto a disposición el 12 de julio de 2024 a través de la publicación en el perfil, no admitiéndose la tesis defendida por la recurrente, que computaba como fecha de inicio del plazo el día 19 de julio, fecha en la que el órgano de contratación publicó un documento denominado “designación de la composición de la mesa de contratación”, que nada tenía que ver con el objeto de la controversia,

En cualquier caso, en el supuesto examinado queda claro que no cabe que la recurrente discuta sobre la aplicación o no de una norma de rango legal ni solicitar al Tribunal que de alguna forma obvie dicha regulación para considerar su recurso interpuesto en plazo, dado que no es posible inaplicar el contenido de un precepto legal. En conclusión, el escrito de recurso especial no se presentó en plazo y, en consecuencia, concurre causa de inadmisión del recurso de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 d) de la LCSP.

67 Fundamento de Derecho quinto, con especial mención a los artículos 15 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y artículo 12 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales aprobado mediante el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, respecto de la lengua de los procedimientos que competen al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

68 La resolución impugnada se notificó y publicó en el perfil de contratante el 19 de agosto de 2024, finalizando el plazo de 15 días hábiles para la interposición del recurso el 9 de septiembre de 2024. Como quiera que el recurso especial se presentó en el registro de este Tribunal el 10 de septiembre de 2024, se formalizó fuera del plazo legal, concurriendo la causa de inadmisión por extemporaneidad.

concurriendo la causa de inadmisión prevista en la letra d) del artículo 55 de la LCSP.

Es necesario en este apartado traer a colación la previsión del artículo 50 b) *in fine* de la LCSP que responde al carácter vinculante de los pliegos para aquellos licitadores que hayan presentado sus proposiciones, lo que les imposibilita impugnar aquéllos tras la formulación de su proposición, dado que ello supone, conforme al taxativo tenor del artículo 139.1 de la LCSP, *“la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna”*. Una vez formulada su oferta, el licitador se sujeta incondicionadamente al contenido de los pliegos, y pierde la posibilidad de impugnarlos, con la excepción que contempla el propio precepto relativa a la concurrencia de alguna causa de nulidad de pleno derecho.

Se trata de aquellos casos, como el analizado en la [Resolución 539/2024](#), de 20 de noviembre, que examinó el supuesto en que, del expediente administrativo remitido se desprende que la recurrente había presentado oferta antes de interponer recurso especial contra los pliegos. Nuestro pronunciamiento abordó los motivos de impugnación referidos, entre otros, a cuestiones relacionadas con la configuración de los pliegos, el presupuesto base de licitación, la determinación del precio unitario de la sesión y la configuración de determinados criterios de adjudicación, supuestos todos ellos de anulabilidad de los pliegos. Así, concluimos que, no estando en presencia de causas de nulidad de pleno derecho de las previstas en los artículos 39 de la LCSP y 47 de la Ley 39/2015, no

concorre la única excepción para evitar la inadmisión del recurso, por lo que la recurrente, al aceptar de manera incondicional los pliegos, no puede ir contra sus propios actos vulnerando el artículo 139 de la LCSP.

XI.1.5. Otros supuestos de inadmisión no recogidos en la LCSP

Aun cuando estadísticamente no representen el porcentaje mayor de causas de inadmisión, la casuística diaria registra supuestos en los que este Tribunal –como otros órganos de resolución de recursos contractuales– aplica motivos de inadmisión que no vienen regulados específicamente en el artículo 55 de la LCSP.

XI.1.5.1. Existencia de cosa juzgada administrativa

Es doctrina consolidada de este Tribunal (véase la [Resolución 399/2015](#), de 17 de noviembre) la inadmisión del recurso, como consecuencia de los efectos de la cosa juzgada administrativa, que impide que el recurrente vuelva a esgrimir los mismos motivos y argumentos jurídicos que ya han sido enjuiciados y resueltos en vía administrativa.

Así aconteció en el supuesto examinado en la [Resolución 655/2024](#), de 20 de diciembre⁶⁹.

En otras ocasiones, la recurrente presentó un recurso contra el acto de exclusión de su oferta, que fue resuelto por este Tribunal, y vuelve a reproducir la misma pretensión en un nuevo recurso contra la ad-

⁶⁹ Se constató que el segundo recurso esgrime los mismos motivos y argumentos jurídicos que habían sido enjuiciados en la Resolución 643/2024, que había analizado y desestimado las pretensiones ejercitadas por la recurrente frente a la adjudicación, por lo que aquella tiene en relación con el recurso actual el valor de cosa juzgada, criterio este, recogido entre otras en la Resolución 357/2020, de 29 de octubre, de este Tribunal. Resulta obvio que la Resolución 643/2024, en cuanto desestima un recurso previo contra la misma decisión y por los mismos motivos que el recurso ahora analizado, produce efectos de cosa juzgada en este nuevo procedimiento e impide analizar otra vez pretensiones que ya han sido definitivamente resueltas en vía administrativa.

judicación, lo que no es posible ya que bajo la impugnación formal de un acto distinto está atacando nuevamente el mismo acto. El criterio al respecto es que existen dos posibilidades de recurso contra los actos de exclusión de licitadores: el recurso especial contra el acto de trámite cualificado consistente en la exclusión, artículo 44.2.b) de la LCSP) y el recurso especial contra el acto de adjudicación donde se expongan las razones de aquella exclusión, pero ambas posibilidades no son acumulativas, sino que tienen un carácter subsidiario.

Al hilo de lo anterior, este Tribunal en las numerosas resoluciones de inadmisión en las que se ha apreciado la cosa juzgada administrativa ha venido aclarando que son dos las opciones que, en abstracto, se le presentan al órgano de contratación respecto a la notificación de las exclusiones: ora, hacerlo de modo independiente a la adjudicación, de forma individual y fehaciente al licitador afectado; ora hacerlo al notificar la adjudicación del contrato como dispone el artículo 151.2 de la LCSP, aconsejándose, al respecto, la conveniencia de realizar la notificación de la exclusión en el momento en que se produzca, sin necesidad de esperar al momento de la adjudicación del contrato, a fin de evitar que una eventual estimación del recurso obligue a retrotraer el procedimiento al momento en que se produjo la exclusión ilegal.

No obstante, es conveniente reseñar que, sobre la posibilidad de apreciar la cosa juzgada administrativa como motivo de inadmisión, está pendiente ante el Tribunal Supremo el recurso de casación que se ha interpuesto frente a la Sentencia dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (en adelante, TSJA)⁷⁰ de fecha 7 de junio de 2023. Mediante Auto de fecha 23 de octubre de 2024⁷¹ del Tribunal Supremo se ha admitido a trámite el recurso de casación interpuesto por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía contra la referida Sentencia de la Sala, por lo que será de sumo interés la doctrina casacional que se fije para el futuro.

XI.1.5.2. Recurso contra cláusulas de un pliego anteriormente impugnado

Es criterio de este Tribunal (entre otras, [Resoluciones 408/2015](#), de 4 de diciembre y [94/2016](#), de 6 de mayo) acordar la inadmisión de los recursos interpuestos contra cláusulas de un pliego que tienen el mismo contenido que el de un pliego anterior que fue anulado por el Tribunal por la ilegalidad de otras cláusulas diferentes a las ahora impugnadas.

Es el supuesto examinado en la [Resolución 482/2024](#), de 31 de octubre, se analizó la posible causa de inadmisión del recurso al haberse deducido el recurso

⁷⁰ Sentencia estimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la Resolución 348/2021, de 8 de octubre, de este Tribunal, por la que se inadmitió el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra la resolución del órgano de contratación de 9 de junio de 2021, por la que se adjudicó el contrato denominado “Concierto social para la prestación del servicio de Atención Infantil Temprana en Andalucía” (Expte. 2020-524487, 77/2020) respecto del lote 3.D.1 de Córdoba, por haberse dictado previamente resolución del propio Tribunal sobre la misma pretensión.

⁷¹ En dicho Auto se precisa que la cuestión que presenta interés casacional para la formación de la jurisprudencia consiste en:

“Determinar si una vez que la declaración de exclusión de un licitador ha sido resuelta definitivamente por un Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales en el seno del recurso especial interpuesto contra ese acuerdo de trámite cualificado, cabe que esa misma exclusión pueda combatirse de nuevo a través de la interposición de un nuevo recurso especial contra el posterior acto de adjudicación o si, por el contrario, de conformidad con lo previsto en el artículo 59 de la Ley 9/2017, la previa decisión sobre la exclusión es base suficiente para que el referido Tribunal pueda acordar la inadmisión del nuevo recurso”.

contra cláusulas de los pliegos cuyo contenido era idéntico al de pliegos anteriores que fueron anulados⁷² y de los que traían causa los ahora impugnados, cuando no consta que la recurrente haya impugnado aquellos. Trae a colación la doctrina de este Tribunal (v.g. Resoluciones 408/2015, de 4 de diciembre, 94/2016, de 6 de mayo, 151/2016, de 1 de julio, 125/2018, de 4 de mayo, 414/2020, de 26 de noviembre, 293/2022, de 27 de mayo, 407/2022, de 28 de julio y 621/2023, de 15 de diciembre, entre otras) conforme a la cual no es posible impugnar las cláusulas de un pliego cuyo contenido resulta idéntico al de las cláusulas de un pliego anterior recurrido y anulado por el Tribunal, pero por otros motivos y atacando otras cláusulas diferentes. La argumentación⁷³ contenida en dichas Resoluciones es de aplicación al supuesto examinado concluyéndose que no puede la recurrente impugnar la configuración del objeto del contrato, la no división en lotes y la reserva a la que

hace referencia en los nuevos pliegos cuando consintió la configuración establecida en los pliegos iniciales de los que aquellos traen causa y que no han sido alterados en este particular extremo, lo que determina la inadmisión del recurso.

XI.1.5.3. Pérdida sobrevenida del objeto del recurso

La pérdida sobrevenida del objeto del recurso, como modo de terminación del procedimiento origina la declaración de concluso del procedimiento por parte de este Tribunal. En el año 2024 se han dictado veintiséis (26) resoluciones por este motivo.

El criterio del Tribunal (entre otras, la [Resolución 270/2019](#), de 30 de agosto, la [Resolución 302/2019](#), de 24 de septiembre, la [Resolución 490/2022](#), de 7 de octubre, o la [Resolución 347/2023](#), de 30 de junio) es

72 El Tribunal pudo comprobar que, en la licitación la no división del objeto del contrato en lotes y la justificación para la no división, de acuerdo con lo establecido en el artículo 99.3 de la LCSP, se encontraban configurados de la misma forma en que lo estaban en el anterior procedimiento que fue objeto de los tres recursos citados en los que, efectivamente, no se planteaba la cuestión ahora controvertida.

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

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

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

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

que el desistimiento produce la pérdida sobrevenida del objeto del recurso interpuesto contra los pliegos, al poner fin a la licitación iniciada y dejar sin efecto aquellos, sin prejuzgar la legalidad de la actuación del órgano.

Aplicando idéntico criterio, la [Resolución 445/2024](#), de 9 de octubre, que analizó el recurso interpuesto contra uno de los actos que habían sido objeto del recurso tramitado ante este Tribunal y resuelto por Resolución 424/2024, de 4 de octubre, que había acordado la anulación, entre otras actuaciones, del pliego nuevamente impugnado. De este modo, se concluyó que, la anulación del pliego en virtud de lo acordado por la primera de las resoluciones determina la pérdida sobrevenida del objeto del recurso que se dirige contra el mismo acto.

En otras ocasiones, se trata de supuestos en los que el recurso queda vacío de contenido al haber desaparecido el objeto de la controversia, lo cual puede suceder por una actuación del órgano que traiga como consecuencia la modificación del pliego en el punto o extremo controvertido. Así, la [Resolución 453/2024](#), de 11 de octubre, que examinó un supuesto en el que, con posterioridad a la interposición del recurso, el órgano de contratación procede a la modificación de la cláusula impugnada y su publicación en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público. En el mismo sentido, la [Resolución 313/2024](#), de 2 de agosto, en la que se apreció la pérdida sobrevenida del objeto, y, por tanto, la declaración de concluso del procedimiento ante la anulación de los pliegos acordada por el órgano de

contratación, o el supuesto analizado en la [Resolución 138/2024](#), de 2 de abril⁷⁴, que acordó declarar concluso el procedimiento por la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, sin haber lugar a entrar en el examen de los motivos de fondo.

En el mismo sentido, la [Resolución 93/2024](#), de 23 de febrero, que es representativa de aquellos supuestos en los que el órgano de contratación, una vez que tiene conocimiento de la interposición del recurso, procede a realizar actuaciones que provocan en puridad la pérdida sobrevenida de aquel, como la rectificación de los pliegos. En el caso analizado, este Tribunal consideró que la rectificación operada implica que el recurso haya quedado sin objeto, pues el acto impugnado en su primitiva redacción ha dejado de existir, sin que corresponda entrar a juzgar la legalidad ínsita en el contenido de los pliegos corregidos.

XI.1.5.4. Falta de contenido impugnatorio del recurso

Como indicábamos al comienzo del presente apartado, se aprecia una disminución significativa de resoluciones de inadmisión por este motivo, lo que es positivo en la medida que garantiza la seriedad en la utilización de esta vía, sobre todo, por los efectos perjudiciales que para el interés público representa la suspensión automática de los procedimientos en el caso de que el acto impugnado sea el de adjudicación.

En ese sentido, como señalan los propios “considerandos” de la Directiva 89/665/CEE, de 21 de di-

⁷⁴ Resolvió el recurso especial interpuesto por la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS PARA LA DEPENDENCIA (AESTE), contra los pliegos rectores del contrato denominado «Servicio de Ayuda a Domicilio» (Expte. 8/24), convocado por el Ayuntamiento de El Rincón de la Victoria (Málaga), y si bien, la fecha de interposición del recurso fue posterior al acuerdo del órgano de modificación de las cláusulas impugnadas, sin embargo, la publicación de la modificación se realizó en el perfil de contratante con posterioridad a la interposición del recurso, por lo que al momento de la presentación la recurrente no había podido conocer la nueva redacción de los pliegos rectores de la licitación.

ciembre de 1989, la finalidad del recurso especial es instaurar un mecanismo ágil y eficaz que garantice la aplicación efectiva de la normativa contractual nacional y europea, que permita la corrección de las infracciones de dicha normativa cuando todavía sea posible, de donde resulta un presupuesto necesario para acudir a esta vía especial de impugnación denunciar que el poder adjudicador ha incurrido en alguna infracción de la legislación contractual; en particular, de la LCSP y demás normas de aplicación.

Es doctrina consolidada de este Tribunal desde la [Resolución 62/2012](#), de 29 de febrero, reiterada en las [Resoluciones 302/2020](#), de 10 de septiembre, [143/2021](#), de 15 de abril, [304/2022](#), de 3 de junio, [528/2022](#), de 7 de noviembre, y [108/2023](#), de 23 de febrero, que este órgano ostenta una función exclusivamente revisora de los actos recurridos en orden a determinar si se ha producido un vicio de nulidad o anulabilidad, en el marco de lo dispuesto en el artículo 57 de la LCSP. Por lo tanto, si el recurso no suscita ninguna controversia jurídica frente a un acto del poder adjudicador, faltaría el contenido impugnatorio necesario para su admisión.

Conviene mencionar la [Resolución 512/2024](#), de 15 de noviembre, que acordó la inadmisión del recurso por su falta de fundamentación mínima que permitiera sustentar las afirmaciones contenidas en el escrito de impugnación, lo que motivó la imposición de multa tras apreciarse la evidente falta de seriedad y de viabilidad jurídica del recurso, ya que ni siquiera el recurrente despliega una mínima fundamentación sobre el motivo sobre el que sustenta la invalidez ju-

rídica de los pliegos. En el mismo sentido también la [Resolución 515/2024](#), de 15 de noviembre⁷⁵, que apreció la ausencia de fundamentación jurídica en el planteamiento del recurso que abocó a su inadmisión y a la imposición de multa por considerar que la recurrente demostraba una temeridad en la interposición y un absoluto desconocimiento de la figura del recurso especial, al no ejercitar ni siquiera en puridad ninguna pretensión procedimental, más allá de una alegación genérica a la falta de proporcionalidad de los criterios de solvencia técnica exigidos, lo cual se consideró constitutivo de un ejercicio abusivo de la figura.

XI.2. Supuestos de impugnación de pliegos y anuncios de licitación

En el año 2024, el mayor número de impugnaciones contra los pliegos se ha referido al cálculo del presupuesto base de licitación y al valor estimado del contrato. En particular, la mayor litigiosidad en esta materia ha sido generada por la no inclusión de determinados costes laborales conforme al convenio colectivo aplicable.

Asimismo, siguen reiterándose las impugnaciones de los pliegos por la indebida calificación jurídica del contrato a la vista de las prestaciones que constituyen su objeto, por la inadecuada configuración del este, por la desproporción de los criterios de solvencia y la falta de vinculación al objeto de algunos criterios de adjudicación como las mejoras salariales,

⁷⁵ Analizó el recurso especial interpuesto contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de Instalación, mantenimiento integral, desmontaje, transporte, limpieza y almacenamiento con inventariado del balizamiento en las playas de Roquetas de Mar durante las temporadas 2025-2026 y posibles prórrogas en la temporada 2027», (Expte. 44/24.-Servicio), convocado por el Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería).

o por el establecimiento de prescripciones técnicas restrictivas de la concurrencia, entre los supuestos más frecuentes.

En muchas de estas impugnaciones, sigue siendo habitual la denuncia de falta de justificación previa en el expediente de contratación de algunas decisiones de los poderes adjudicadores en los términos exigidos por el artículo 116.4 de la LCSP, debiendo llamarse la atención sobre esta cuestión que sigue generando bastante litigiosidad y que los órganos de contratación intentan suplir *a posteriori* en sus informes frente al recurso especial interpuesto, cuando ello ya no resulta posible, pues se ha privado a los posibles interesados del conocimiento de las razones en que se fundamenta una decisión para poder combatirla o, en su caso, aceptarla.

Al hilo de lo expuesto, interesan destacar las Resoluciones [404/2024](#) y [415/2024](#) de este Tribunal, en cuanto aluden a la Sentencia del TJUE, de 11 de mayo de 2023 (asunto C-101/22 P) que, en lo que aquí interesa, viene a señalar que la motivación no puede ser explicada por primera vez y *a posteriori* ante el juez y que, si se permitiera a la institución demandada –en este caso, la Comisión Europea– diferir la obligación de motivar su decisión, quedaría afectado el derecho a la tutela judicial efectiva de los licitadores no adjudicatarios, quienes deben conocer la motivación de un acto, tanto para defender sus derechos en las mejores condiciones posibles, como para decidir con pleno conocimiento si les conviene o no someter el asunto al órgano jurisdiccional competente.

Por último, con la salvedad de algunas cuestiones puntuales –que se analizarán debidamente–, no se han planteado controversias realmente novedosas en los recursos contra los pliegos como en años anteriores. Con carácter general, los pronunciamientos del Tribunal durante el año 2024 han venido a asentar y, en su caso, enriquecer la doctrina ya generada en años anteriores.

Como metodología de exposición, se seguirá la de memorias anteriores. No obstante, en la presente se analizarán de modo particularmente extenso algunos pronunciamientos que puedan revestir especial interés y se evitará la exposición en detalle de doctrina ya desarrollada en memorias precedentes.

XI.2.1. Objeto del contrato

En lo relativo a la **naturaleza jurídica del contrato atendiendo a su objeto y prestaciones**, resulta interesante el supuesto abordado en la [Resolución 174/2024](#). En la misma se analizó si la calificación jurídica del contrato efectuada en los pliegos como concesión del servicio público integral de iluminación exterior de un municipio era correcta o bien asistía la razón a la asociación recurrente al considerar que se trataba de un contrato de servicios.

El Tribunal estimó incorrecta la calificación jurídica del contrato como concesión de servicios, al no apreciarse transferencia de riesgo operacional al contratista. El objeto del contrato era complejo y comprendía prestaciones tales como la gestión energética, el mantenimiento preventivo de las instalaciones y su reparación con sustitución de los elementos deteriorados, la mejora y renovación de las instalaciones, así como el alumbrado extraordinario en el periodo navideño. No obstante, conforme a los pliegos, la entidad adjudicataria iba a ser retribuida mediante un precio en contrapartida a las distintas prestaciones contratadas; sin perjuicio de que el coste de inversión en obras de mejora y renovación de las instalaciones consumidoras de energía fuesen a cargo de aquella, quien se resarciría del gasto realizado con la rentabilidad obtenida tras los mayores niveles de ahorro y eficiencia energética derivados de tales actuaciones.

El Tribunal estimó que este mayor ahorro y consiguiente rentabilidad empresarial durante la ejecu-

ción del contrato iba a depender íntegramente de la capacidad intrínseca de la empresa para implementar medidas de eficiencia energética y no de factores ajenos del mercado que escapasen a la esfera de control del contratista como exige el artículo 14.4 de la LCSP, para la transferencia del riesgo operacional al contratista. En consecuencia, la Resolución consideró que el potencial riesgo que pudiera concurrir en esta contratación era el inherente a cualquier contrato en los términos previstos en el artículo 197 de la LCSP (principio de riesgo y ventura), no siendo comparable al riesgo operacional transferido al empresario en una concesión de servicios. Se concluyó, pues, que el contrato se encontraba indebidamente calificado en los pliegos como concesión de servicios.

En parecidos términos se pronunció el Tribunal en la [Resolución 356/2024](#), a propósito de un contrato calificado en los pliegos como concesión de servicios energéticos para la gestión integral del servicio de alumbrado público exterior de otro municipio.

Por otro lado, en la [Resolución 418/2024](#) se estimó que el contrato calificado en los pliegos como suministro de material de nefrología con disponibilidad de uso del equipamiento necesario y su mantenimiento –aparte de la indeterminación de que adolecía respecto de la cesión de uso del equipamiento, y si esto conlleva el arrendamiento y por ende, el mantenimiento integral de los equipos– contempla, junto con el suministro del equipamiento necesario, otras prestaciones adicionales para la realización de las sesiones de hemodiálisis, que es la necesidad que se pretende cubrir, lo que determinaría que, a lo sumo, el contrato se calificase como mixto rigiéndose por lo dispuesto en el artículo 18 de la LCSP en cuanto a las normas que deben aplicarse para la preparación y adjudicación, y por lo establecido en el artículo 122.2 del citado texto legal en cuanto al régimen jurídico aplicable a los efectos, cumplimiento y extinción del contrato.



XI.2.2. Precio

Durante 2024, al igual que en el año anterior, las controversias han versado fundamentalmente sobre la insuficiencia del presupuesto base de licitación, particularmente, en lo relativo a la omisión o indebido cálculo de determinados costes previstos en los convenios colectivos de aplicación. No obstante, se siguen estimando recursos por insuficiente o inadecuado desglose del presupuesto y valor estimado del contrato, conforme a lo dispuesto en los artículos 100 y siguientes de la LCSP; cuestión de gran relevancia en la medida que la falta de conocimiento de las distintas partidas en que se descompone el precio impide en la mayoría de los casos un pronunciamiento de fondo sobre su suficiencia. Deben destacarse, en este sentido, las [Resoluciones 254/2024](#), [409/2024](#) y [659/2024](#).

Como dato singular, en el año 2024 el Tribunal dictó 77 resoluciones a propósito de los recursos interpuestos contra los pliegos reguladores del servicio de Atención Temprana en las diversas provincias andaluzas. Uno de los motivos comunes en los citados recursos fue el relativo al presupuesto base de licitación, del que se impugnaba la insuficiencia de los costes de personal y de los inmuebles, así como de los gastos generales de estructura, entre otros. Los pronunciamientos fundamentales del Tribunal fueron:

- La estructura de costes del servicio de atención temprana en anteriores licitaciones y el precio de ella resultante carecen de consistencia probatoria de la insuficiencia de los costes de licitaciones posteriores.
- Conforme a los artículos 100.2, 101.7 y 102.3 de la LCSP, la adecuación a los precios del mercado del presupuesto base de licitación lo ha de ser en el momento de su elaboración. En este sentido, el artículo 101.7 de la LCSP dispone que el cálculo del valor estimado del contrato y, por ende, del presupuesto base de licitación deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales del mercado y estar referido al momento del envío del anuncio de licitación. No se ha acreditado en los recursos que, a dicha fecha, el acuerdo sobre incrementos salariales para el año 2025 entre sindicatos y patronal haya sido formalizado por las partes, ni presentado ante la autoridad laboral, ni registrado ni publicado en el diario oficial correspondiente. Por tanto, los porcentajes de subidas salariales contenidos en un preacuerdo sindical carecen de virtualidad alguna a los efectos de considerarse vigentes y por consiguiente de aplicación, al momento de elaboración de los presentes pliegos.
- Aunque el pliego exige que el servicio se preste en un centro de atención infantil, ello no significa que su uso se encuentre reservado en exclusiva a la prestación del servicio. De hecho, muchos de

estos centros ofrecen el mismo servicio de forma privada o funcionan como centros que incluyen otros servicios. Por tanto, a la hora de fijarse el presupuesto, no ha de asumirse la totalidad del coste del inmueble, siendo razonable la utilización de un porcentaje sobre el coste de su adquisición.

- Los porcentajes establecidos en el artículo 131 del RGLCAP, tanto los previstos para los gastos generales (del 13% al 17%) como el relativo al beneficio industrial (6%) se pueden aplicar a los contratos de servicios, en la medida en que el órgano de contratación los considere adecuados a la naturaleza de la prestación contractual y a las características propias del contrato en cuestión. En el supuesto analizado, la previsión de unos gastos generales de estructura del 17 por ciento de los costes del contrato, muy por encima de la media habitual para contratos de servicios, permiten concluir que dicha partida resulta suficiente para hacer frente a los gastos generales de estructura del contrato.

También, se han producido pronunciamientos (v.g. [Resoluciones 81/2024](#), 325/2024, 466/2024 y 483/2024, entre otras) a propósito de una controversia recurrente, como la relativa a la inclusión en el presupuesto base de licitación de los costes laborales del personal a subrogar. Esta cuestión ya ha sido abordada ampliamente por el Tribunal concluyéndose que en el cálculo del presupuesto y valor estimado de los contratos donde el factor humano es un elemento esencial habrá que contemplar, conforme a lo dispuesto en los artículos 100 y siguientes de la LCSP, los costes laborales del personal necesario para ejecutar la prestación y no necesariamente del personal que pueda estar desempeñando sus servicios en la contrata anterior.

Por último, la [Resolución 466/2024](#) aborda la cuestión de si los costes salariales de dos perfiles de personal (de Gestión y de Dirección) previstos en los pliegos debían incluirse en el presupuesto base de li-

citación como costes directos, por estar directamente ligados a la ejecución del servicio. El órgano de contratación señalaba en su informe al recurso que se trataba de costes propios de estructura de la empresa previstos en el presupuesto bajo el concepto de gastos generales. No obstante, el Tribunal consideró que el PPT imponía tareas específicas de organización, supervisión, evaluación y planificación del servicio que debían ser asumidas por perfiles concretos de la empresa contratista y que el coste de tales tareas asumidas por este personal había de tener su reflejo en el presupuesto como costes directos de personal en el número de horas que el órgano de contratación estimase necesarias. Y añadió que el propio Convenio Colectivo de aplicación contemplaba que el personal incluido en su ámbito de aplicación se estructuraba, en atención a las funciones primordiales que realizaba, en distintos grupos profesionales, siendo uno de ellos el del Personal de Gestión y Dirección.

XI.2.3. Criterios de solvencia

Sigue generando litigiosidad la falta de justificación de su elección; en particular, en aquellos casos en que los niveles de solvencia económica y técnica son elevados y constituyen puerta de cierre a la licitación de pequeñas y medianas empresas, cuyo acceso a la contratación pública debe ser facilitado en cumplimiento de las directivas vigentes de contratación y de la LCSP.

En esta materia la casuística es abundante –como vemos manifestando en anteriores memorias– y no existen parámetros legales para medir la proporcionalidad de los criterios de solvencia, lo que determina que la motivación previa del criterio seleccionado cobre especial importancia para conocer por qué se exige un determinado nivel de solvencia.

Como curiosidad, en el año 2024, el Tribunal, en la misma línea de lo ya resuelto en 2023, ha abordado

si el deber de motivación previa en el expediente es exigible hasta el punto de que su ausencia haya de generar en todo caso la anulación del criterio de solvencia. En concreto, en las [Resoluciones 477/2024](#) y [488/2024](#) se plantea la consecuencia de la falta de justificación de la elección en el caso de criterios de solvencia no elevados e inferiores a los de anteriores licitaciones del mismo órgano de contratación.

En tales resoluciones se señala que la discrecionalidad del órgano de contratación en la conformación de la prestación y en la fijación de los criterios de solvencia no puede erigirse en genérico argumento de defensa para el poder adjudicador, pues precisamente la motivación de la decisión discrecional es lo que permite efectuar su control, para de este modo evitar que se pase de lo discrecional a lo arbitrario; y, desde esta premisa, sostiene el Tribunal que dicha justificación debiera haberse incorporado al expediente. No obstante, desestimó los recursos al considerar que la solvencia técnica requerida no era elevada y garantizaba una mayor concurrencia con salvaguarda de los principios básicos de la contratación pública y que la omisión de motivación en el expediente no había generado indefensión al licitador, aparte de que el recurso carecía de argumentos en cuanto a la falta de idoneidad de esa disminución de la solvencia técnica exigida.

En otro orden de cosas, conviene recordar criterios ya asentados como el relativo a si la solvencia es exigible respecto de cada lote individualmente o respecto del conjunto de lotes a que se licite; y si es válida la exigencia del seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales como requisito mínimo de solvencia económica y financiera en contratos que no sean de servicios profesionales.

En el primer caso, las [Resoluciones 309/2024](#) y [488/2024](#) señalan que los pliegos son claros al señalar que la solvencia se ha de tener para el conjunto de los lotes a los que se licita, en la medida que los

licitadores pueden resultar adjudicatarios de todos ellos. Téngase en cuenta, además, que los requisitos de solvencia deben concurrir a la fecha final de presentación de ofertas conforme al artículo 140.4 de la LCSP, lo que implica que en ese momento el licitador debe ostentar la solvencia exigida para todos los lotes que conforman su proposición.

Por otro lado, la [Resolución 210/2024](#) viene a recordar doctrina del Tribunal sobre la exigencia de un seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales como medio de acreditación de la solvencia económica por parte de las empresas. En la misma se señala, con alusión a resoluciones anteriores, que la posibilidad de que se acredite la solvencia mediante el justificante de la existencia de un seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales, queda condicionada según el artículo 87.1.b) de la LCSP a los casos en que **resulte apropiado** y que estos casos son los relativos a servicios profesionales, que no es el supuesto de un contrato de servicios de vigilancia como el analizado en la Resolución.

El Tribunal hace mención al Informe 78/09, de 23 de julio de 2010, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en el que, tratando de la exigencia de la póliza de seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales como medio de acreditación de la solvencia económica, limitó su exigencia a los profesionales propiamente dichos, que no así a las empresas, y ello con base en el artículo 1.1.c) del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo.

XI.2.4. Criterios de adjudicación

XI.2.4.1. Aspectos o consideraciones de tipo social

En 2023, como en años anteriores, todos los casos planteados sobre aspectos sociales como criterios de adjudicación versaron sobre mejoras salariales,

resultandos anulados por el Tribunal al no constar acreditada su vinculación al objeto del contrato –requisito legal de todo criterio conforme al vigente artículo 145.5 de la LCSP–.

No obstante, en 2024 se ha abordado un supuesto en que el Tribunal ha considerado, por primera vez, la posibilidad de que unas determinadas mejoras salariales pudieran ser un criterio válido de adjudicación. Se trata de la [Resolución 63/2024](#) que analizó la legalidad de los pliegos rectores de un contrato de servicios de operación y supervisión de *salud responde*. En la misma, se señala que, hasta la fecha, ha sido, en esencia, la insuficiente o inadecuada justificación de la vinculación del criterio de adjudicación al objeto del contrato, lo que ha determinado la anulación de las mejoras salariales como criterio de adjudicación. En definitiva, lo que se quiere indicar es que dichas mejoras no son, en sí mismas, un criterio de adjudicación inválido, pudiendo admitirse si se motiva adecuadamente su vinculación al objeto del contrato y se cumplen el resto de los requisitos legales de todo criterio de adjudicación. Por tanto, la legalidad del criterio no puede analizarse en abstracto sino atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

El Tribunal indica que la vigente LCSP, en base a la Directiva 2014/24/UE, pretende que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social y de otra índole, dando cabida a las mejoras salariales como criterio social de adjudicación y sobre la base de que la lista de criterios de adjudicación del artículo 67 de la Directiva no es exhaustiva. En definitiva, la nueva norma contractual otorga un carácter instrumental a la contratación pública como posible vehículo o medio de implementación de políticas sociales, siendo los criterios de adjudicación uno de los modos para la aplicación de dichas políticas; eso sí, cumpliéndose unos determinados requisitos –por otro lado, comunes a cualquier criterio de adju-

dicación– que recoge el artículo 145.5 del texto legal; a saber, vinculación al objeto del contrato y su formulación de manera objetiva con respeto a los principios de igualdad, transparencia y proporcionalidad.

La Resolución señala que “(...) queda explicitado en el expediente que dos son las circunstancias concurrentes para justificar la mejora de las condiciones salariales, como uno de los criterios de adjudicación de índole social contemplados en el pliego: **de un lado**, la amplitud y complejidad de las tareas que debe desempeñar el personal encargado de ejecutar la prestación en un sector crítico como es la atención a los usuarios del sistema sanitario público; **y de otro lado**, la peculiaridad que presenta el sector de “contact center” donde la tasa de rotación es elevada.

Ambas circunstancias unidas provocan una pérdida irreparable de conocimiento, habilidades y profesionalidad en un ámbito de actividad donde estas cualidades del personal son fundamentales para garantizar los niveles de calidad exigibles en la prestación del servicio. Así las cosas, ciertas mejoras de las condiciones laborales y sociales pueden coadyuvar de un modo objetivo a reducir la movilidad en este sector laboral, y ello redundará claramente en una retención de los niveles de conocimiento, habilidad profesional y formación conseguidos por el personal encargado de ejecutar el contrato, lo que favorecerá claramente la realización de la prestación.

Cabe, pues, concluir que la justificación de la vinculación del criterio al objeto del contrato no es, en el supuesto en liza, vaga, genérica ni subjetiva, como sucedía en otros casos analizados por este Tribunal en sus resoluciones.

Existe, a nuestro juicio, una clara diferencia entre (i) considerar que una mejora salarial en los trabajadores encargados de ejecutar el contrato proporcionará un servicio de mayor calidad y (ii) considerar, como en el supuesto examinado, que la mejora sa-

larial –junto al resto de condiciones laborales– favorece la calidad en la prestación del servicio al contribuir a una reducción de la movilidad del personal evitando pérdida de habilidades, formación y experiencia en un ámbito de actividad específico como el aquí analizado.

En el primer caso, no hay dato objetivo alguno que avale la mayor calidad por el mero hecho del mayor salario, pues se hace depender la mejor ejecución de una mayor motivación y rendimiento del trabajador al que se le incrementa el sueldo; circunstancia que es puramente hipotética y en última instancia va a depender de las cualidades personales de cada trabajador; mientras que en el segundo caso, la mejora salarial favorece objetivamente la estabilidad y por ende, la reducción de la movilidad del personal en un servicio crítico, sensible y de cierto nivel de complejidad, donde la experiencia y formación adquiridas son claves”.

No obstante, el Tribunal concluye en meritada Resolución que, si bien a la vista de la memoria obrante en el expediente, puede estimarse la vinculación al objeto contractual de la mejora social analizada, se echa en falta una justificación más exhaustiva de un elemento esencial para reconocer aquella vinculación, y es el relativo a la alta rotación del personal. Se indica que el dato genérico de los porcentajes de rotación del sector en su conjunto no arroja información ni justificación concreta sobre la movilidad del personal de “contact center” en el ámbito de actividad que examinamos. Se echa en falta un estudio de la evolución de los niveles de rotación en este servicio desde la puesta en marcha de Salud Responde hasta la fecha y una aproximación objetiva de cómo este criterio, establecido en anteriores licitaciones –al menos en la inmediatamente anterior a la examinada, como se desprende de los escritos de las partes– ha contribuido a mantener y/o mejorar los estándares de calidad exigibles. Esta justificación “ad hoc” es la que

permitiría tener datos ciertos y objetivos sobre la vinculación del criterio en esta contratación específica.

Y añade que *“Asimismo, no cabe olvidar que la mejora salarial debe cumplir el resto de los requisitos comunes a todo criterio de adjudicación establecidos en el artículo 145.5 de la LCSP y, en particular, debe examinarse su proporcionalidad extrínseca –respecto al resto de criterios– e intrínseca –el porcentaje de incremento que supone la mejora sobre el importe bruto anual del salario según el convenio colectivo de aplicación–. Este análisis de proporcionalidad desde ambas perspectivas permitirá ponderar, asimismo, si la mejora cumple con otros principios básicos de la contratación pública como el de igualdad y no discriminación, evitando que empresas con gran poder económico se sitúen en posición de clara ventaja en orden a la adjudicación del contrato. Sobre esta cuestión debería incidir también el órgano de contratación en su memoria. El artículo 116 de la LCSP, al exigir justificación de la elección de los criterios de adjudicación, contempla implícitamente la justificación de su ponderación. Así pues, no solo se trata de motivar por qué se selecciona un criterio de adjudicación –entre otros muchos– en una concreta licitación, sino de expresar por qué se le asigna una determinada ponderación, máxime si pudiera ser determinante para la adjudicación del contrato”*.

Con posterioridad, el Tribunal ha dictado otras resoluciones en las que no ha estimado justificado el criterio de adjudicación consistente en las mejoras salariales. Sirva de ejemplo el caso abordado en la [Resolución 478/2024](#) que resuelve un recurso especial interpuesto contra el criterio de adjudicación de unos pliegos aprobados por una Universidad andaluza para la contratación de un servicio de seguridad y vigilancia de instalaciones. El criterio valoraba la mejora de la retribución mensual que percibirá cada trabajador adscrito a la ejecución del contrato por un importe mínimo de 100€/mes (cuotas empresariales

de seguridad social excluidas) hasta un máximo de 150€/mes.

El Tribunal señaló que, del expediente de contratación, se infería que las características especiales de las instalaciones de investigación científica de la Universidad hacían necesario que el personal de seguridad ostentara un determinado nivel de conocimientos, formación y habilidades para dar respuesta a la complejidad y criticidad del servicio; lo que –según se manifestaba en el expediente– no se veía favorecido por la elevada rotación del personal dentro del sector de la seguridad privada. Por tanto, la mejora prevista, a juicio del órgano de contratación, iba a favorecer de forma objetiva la estabilidad y reducción de la movilidad.

La Resolución concluyó que no se acreditaba mínimamente la elevada rotación o movilidad del personal en el sector de la seguridad privada, es decir, no se aportaba cifra ni estudio alguno en este sentido; y tampoco se argumentaba mínimamente cuál era la complejidad de las tareas a ejecutar en la presente contratación, ni cuál su singularidad respecto a las comunes de vigilancia y seguridad de este colectivo. En consecuencia, se consideró que no se había efectuado una acreditación clara ni correcta de la vinculación del criterio al objeto del contrato, desconociéndose en qué modo el criterio impugnado mejoraba la ejecución de la prestación.

XI.2.4.2. Las mejoras como criterio de adjudicación y sus límites

Esta cuestión sigue resultando controvertida. Los órganos de contratación han ido avanzando en el establecimiento de límites a las mejoras, si bien el planteamiento suscitado ahora es el de si esos límites permiten apreciar la proporcionalidad del criterio.

Así, en la [Resolución 557/2024](#) se examina la adecuación de criterio de adjudicación consistente en la

oferta de bolsa de sesiones anuales sin contraprestación económica. (Máximo 20 puntos). En concreto, el criterio se configuraba del modo siguiente: *“Se valorará la oferta de una bolsa de sesiones anuales ofertadas sin contraprestación económica, en proporción directa al número de sesiones que se oferten para cada lote al que se licite, de forma que se otorgará el máximo de los puntos previstos en este apartado, 20 puntos, a las entidades licitadoras que oferten una bolsa de sesiones sin contraprestación equivalentes a un diez por ciento (10%) del número de sesiones anuales del lote. El resto de las ofertas por debajo de esta proporción, se valorarán en función del porcentaje que la oferta de la bolsa de sesiones suponga sobre las ofertadas para el lote, otorgándose los puntos que ese porcentaje suponga. (...)”*

El Tribunal estimó que una puntuación máxima situada en el 10% de las sesiones que corresponden a cada lote produce un efecto diana en los licitadores, siendo probable que los mismos traten de incluir la bolsa en el tope establecido para obtener la máxima puntuación en el criterio de adjudicación.

Consideró, por tanto, que había de analizarse la proporcionalidad del límite establecido en el criterio de adjudicación teniendo en cuenta la máxima puntuación otorgable, es decir, estudiar si en principio sería posible que atendiendo al precio-sesión un licitador pudiera incluir un número de sesiones gratuitas para el órgano de contratación que representasen el 10% de los lotes, sin que ello pudiera hacer inviable o irrealizable la oferta; es más en el presente supuesto en el que una proposición que presente el 10% de sesiones gratuitas con relación al lote al que se presente no se encontraría incurso en anormalidad y por lo tanto, no tendría que justificar la viabilidad de su proposición.

En este sentido, la Resolución señala que *“a modo de orientación para determinar la proporcionalidad del criterio de adjudicación relativo a la bolsa de sesiones gratuitas, es necesario comprobar si sería po-*

sible ofertar dicho número de sesiones (el 10% de las sesiones del lote) a cargo del beneficio industrial, es decir, podríamos sostener que el criterio es proporcionado si fuera posible que una entidad licitadora pudiera ofertar la citada bolsa de horas completa renunciando al beneficio industrial –calculado por el propio órgano de contratación al determinar el precio de la sesión– y a cambio obtuviera la máxima puntuación –20 puntos–, quedando en su ámbito de decisión si hacerlo o no, pero siendo en cualquier caso posible.

Para ello, se ha procedido a calcular la repercusión sobre el precio hora o sesión que tendría para un licitador ofertar el 10% de las sesiones gratuitas que, en términos generales, supone ofrecer un 10% del coste/hora descontada el beneficio industrial sin obtener una contraprestación económica por ello. En este sentido, este Tribunal considera que ello solo sería en principio admisible si, como indicamos, un licitador renunciando al beneficio industrial –calculado por la propia Administración– pudiera ofertarlo en su proposición. En este supuesto, atendiendo a los propios cálculos realizados por la Administración ello no sería posible dado que el beneficio industrial supone un 6% del conjunto de los costes y el de la bolsa de sesiones adicionales podría llegar hasta un 10%, por tanto, atendiendo a los propios cálculos del órgano de contratación solo entidades que tuvieran características singulares como la que señala el órgano de contratación, como un inmueble cedido, podrían quizás por ahorros en otras partidas llegar a ofertar el citado 10% lo que como indicamos sería dar desde el punto de partida un potencial trato favorable a unas entidades sobre otras, sin que exista una justificación o amparo legal para ello”.

Se concluyó, pues, que el criterio de adjudicación relativo a la bolsa de sesiones podía resultar desproporcionado y conculcar la competencia efectiva entre los licitadores.

XI.2.4.3. El cumplimiento de requisitos técnicos como criterio de adjudicación

En la [Resolución 293/2024](#) se señaló que el cumplimiento de requisitos obligatorios establecidos en los pliegos y/o en las normas especiales de aplicación es una exigencia mínima cuya omisión determinará necesariamente la exclusión de la oferta; o dicho de otro modo, el mero cumplimiento de requisitos mínimos obligatorios supondrá que una proposición sea admitida para posteriormente poder ser valorada o puntuada con arreglo a los criterios de adjudicación, pero en modo alguno dicho cumplimiento puede constituir por sí solo un criterio valorable, pues ninguna mejora o plus añadido supone para la prestación.

XI.2.4.4. Adecuación de determinadas fórmulas de valoración de la oferta económica

En la [Resolución 79/2024](#) se analizó la validez de una fórmula de valoración de la oferta económica que no necesariamente otorgaba cero puntos a las ofertas que iban al tipo de licitación.

La entidad recurrente señalaba que la fórmula matemática puede otorgar cero puntos de forma indiscriminada, dado que las ofertas se encuentran vinculadas o proporcionadas únicamente en relación con la que ofrece la mayor baja, esto es, da igual que una oferta proponga un 6% de baja y otra no proponga ninguna, ya que ambas obtendrán 0 puntos si la mayor baja es de un 22%. En este sentido, expone a título de ejemplo un escenario de tres ofertas con baja del 1%, 6% y 22%, y señala que el resultado de la asignación de puntos sería de 41 para la que baja el 22% y de cero para las otras dos.

Tras realizar el Tribunal los cálculos propuestos por la recurrente, se observó que las ofertas que realizaban una baja del 1% y del 6% obtendrían cero puntos (realmente el resultado de la aplicación de la fórmula

sería, respectivamente, -12,85 y -0,03 ambos por debajo de cero).

Así las cosas, se estimó que asistía la razón a la recurrente cuando señalaba que la mencionada fórmula de valoración de la oferta económica no necesariamente otorga cero puntos a ofertas que van al tipo de licitación y puede otorgar cero puntos de forma indiscriminada.

En la Resolución se declaró que cualquier fórmula elegida por el órgano de contratación para valorar las ofertas económicas no solo debe ser proporcional y otorgar más puntos a la proposición más barata y menos a la más cara, también debe permitir que los puntos se repartan desde la mínima puntuación (cero) a la máxima, lo que evidentemente supone asignar cero puntos a aquellas ofertas que no realicen ninguna rebaja respecto al presupuesto base de licitación. Esto no acontece en el supuesto analizado en el que, aplicando la fórmula, en función del porcentaje de baja de la oferta más económica, en determinados casos la oferta que va al tipo obtiene puntuación, en ciertos escenarios muy elevada, y en otros puede darse el supuesto que ofertas que mejoran el presupuesto base de licitación no obtienen puntuación.

XI.2.5. Prescripciones técnicas: prohibición de restricciones injustificadas de la concurrencia

XI.2.5.1. El principio de neutralidad tecnológica

Se analiza con cierta amplitud en las [Resoluciones 404/2024](#) y [415/2024](#), dictadas a propósito de la impugnación de pliegos rectores de contratos relacionados con servicios de telefonía, voz, datos e internet.

La Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, consagra, como uno de sus objetivos, “Fomentar, en la medida de lo posible, la neutralidad tec-

nológica en la regulación”, refiriéndose al mismo la Resolución, de 29 de abril de 2010, de la entonces Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) –RO 2009/1469–, al señalar que «Su objetivo consiste en evitar que, a través de la imposición de una determinada tecnología, se pueda influir en las condiciones de libre competencia en que debe desarrollarse el sector de las comunicaciones electrónicas.

La aplicación concreta de este principio en el marco de la contratación administrativa se traduce en que los pliegos de cláusulas administrativas aseguren a los operadores económicos el libre acceso a la prestación del servicio, de tal modo que la Administración, al elaborar los mismos, debe evitar imponer condiciones restrictivas, como puede ser el uso de determinadas tecnologías, que dificulten al libre acceso e imposibiliten la efectividad del principio mencionado.

La normativa postula, de este modo, la conveniencia de ofrecer a los operadores, prestadores de servicios, adjudicatarios en concursos públicos, etc., la posibilidad de ofrecer los servicios a través de las tecnologías o infraestructuras que consideren más convenientes, sin limitaciones en la introducción y desarrollo de una tecnología concreta.

En este sentido, como ejemplo reciente, las Directrices comunitarias para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha 12, publicadas el día 30 de septiembre de 2009, señalan expresamente lo siguiente: “Los Estados miembros no favorecerán ninguna tecnología o plataforma de red a menos que puedan demostrar que existe una justificación objetiva para ello. Los licitadores deberán poder proponer la prestación de los servicios (de banda ancha, en este caso) solicitados utilizando o combinando cualquier tecnología que consideren adecuada.”

Este principio inspirador de la actuación de las Administraciones Públicas no puede sin embargo ser

incondicionado. En particular, deberá atenderse a la posible existencia de justificaciones objetivas, que podrían hacer decaer la plena aplicación de este principio, tal y como ha señalado el Tribunal Supremo en la Sentencia de 18 de noviembre de 2009 (recurso contencioso administrativo núm. 54/2006) en la que expresamente se indica lo siguiente:

“La flexibilidad con la que se recoge este principio evidencia de que no se trata de un mandato inexorable, sino que el legislador, por supuesto, pero también el Gobierno, podrían adoptar medidas en las que no fuera posible mantener una absoluta neutralidad entre las distintas tecnologías que concurren en este ámbito. Ahora bien, no cabe duda de que en tal caso dicha medida tecnológicamente no neutral debe estar sólidamente justificada, sin que fuese posible adoptar otra equivalente y respetuosa con el referido principio, y ser proporcionada en relación con los objetivos perseguidos.”

En definitiva, puede de nuevo concluirse que el principio de neutralidad tecnológica es parte esencial del ordenamiento regulador del sector de las comunicaciones electrónicas, sin perjuicio de que las Administraciones públicas en el marco de su actuación puedan en caso de que esté justificado de manera objetiva hacer uso de la necesaria flexibilidad que reconoce la normativa sectorial a la hora de aplicar el citado principio”.

Así pues, el Tribunal estimó, en las resoluciones indicadas, que, en virtud de este principio de neutralidad tecnológica, los pliegos de las licitaciones públicas deben evitar la imposición de condiciones restrictivas, como puede ser el uso de determinadas tecnologías que dificulten el libre acceso, sin una justificación objetivamente sólida. Es decir, es posible establecer en las licitaciones medidas que puedan no ser neutrales tecnológicamente y/o restrictivas de la concurrencia, pero han de estar adecuadamente justificadas.

Y aquí está la clave de la cuestión. Siendo indiscutible, en los supuestos analizados por el Tribunal en ambas resoluciones, que las condiciones mínimas impugnadas restringen la concurrencia aun cuando no sean exclusivas de un solo proveedor, lo procedente es que el órgano de contratación hubiese justificado objetivamente la elección de esa concreta tecnología; si bien, examinando los pliegos y documentación preparatoria del expediente, esta justificación no se produjo con carácter previo, sino posteriormente en el informe emitido tras la interposición del recurso especial.

El Tribunal estimó los dos recursos, anulando los pliegos y el resto de los actos relacionados con su aprobación; si bien en la Resolución 415/2024 se señaló que la estimación era parcial porque el Tribunal no se había pronunciado sobre la legalidad de las condiciones mínimas del PPTP objeto de impugnación, sino solo sobre su falta de justificación objetiva en el expediente de contratación, que impidió a la recurrente conocer el fundamento objetivo de tales requerimientos para, en su caso, poder mostrar su disconformidad frente a él.

XI.2.5.2. Prescripciones técnicas restrictivas

Sobre tal extremo, debe mencionarse la [Resolución 174/2024](#) sobre los casos en que las prescripciones técnicas han de estar justificadas. Dicha Resolución analiza el recurso contra los pliegos reguladores de una concesión de servicio público integral de iluminación exterior de un municipio, siendo objeto de impugnación determinadas prescripciones que hacían referencia al producto de una fabricación determinada.

El Tribunal razona que, siendo la concurrencia e igualdad de trato principios básicos de la contratación pública conforme al artículo 1 de la LCSP, el respeto a tales principios en el establecimiento de las prescrip-

ciones técnicas es un postulado legal indiscutible; no obstante, tampoco debe olvidarse que lo que se proscribe legalmente es el establecimiento de restricciones u obstáculos injustificados a la concurrencia o dicho de otra manera, el precepto legal no impide el establecimiento de prescripciones técnicas no accesibles a todas las potenciales entidades licitadoras, con tal que las mismas respondan motivadamente a la mejor satisfacción de las necesidades públicas y así se justifique de modo adecuado.

Añade el Tribunal que el objeto de la LCSP es evitar que queden injustificadamente excluidas algunas entidades licitadoras del procedimiento de adjudicación y que las referencias a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados, constituyan una excepción a las normas generales en relación con las prescripciones técnicas, lo que implica que el apartado 6 del artículo 126 del texto legal deba ser interpretado de manera restrictiva, de tal forma que al órgano de contratación que quiera aplicarlo le incumbe la carga de la prueba de que se dan efectivamente las circunstancias que justifican la excepción.

Y concluye que, aun admitiendo la validez del término «equivalente» expresado en el PPTP para la admisión de otros productos distintos, ello no supe la necesidad de motivar, en el supuesto litigioso, por qué las luminarias han de cumplir unos requerimientos tan específicos. A juicio del Tribunal, si bien el órgano de contratación goza de cierto grado de discrecionalidad en la configuración del objeto del contrato y en la descripción de sus requisitos técnicos, cuando es conocedor –como en este caso– de que las características del PPTP son restrictivas de la concurrencia hasta el punto de hacer referencia a una marca concreta, viene obligado a probar que

se dan las circunstancias objetivas que justifican la aplicación de la excepción contenida en el artículo 126.6 de la LCSP.

Termina señalando que no se trata de tener que motivar todas y cada una de las prescripciones técnicas de los productos o servicios que se hayan de contratar, ni que el órgano de contratación tenga que adaptar, en todo caso, sus necesidades a las de un amplio número de licitadores existentes en el mercado. Puede decidir de qué modo satisface más adecuadamente las necesidades públicas; pero, cuando acuda al establecimiento de prescripciones conforme al apartado 6 del artículo 126 del texto legal habrá de justificar por qué lo hace y cuál es la razón de tales exigencias técnicas, sin que la motivación del informe al recurso pueda suplir la falta de justificación en el expediente, pues aquella ha de ser previa y todos los licitadores han de poder conocerla antes de la eventual preparación de sus ofertas.

En términos similares, el Tribunal se ha pronunciado sobre la cuestión a lo largo de 2024, entre otras, en las **Resoluciones 77/2024 y 80/2024**.

XI.2.6. Profesiones colegiadas y ámbito de funciones

Se mantiene la doctrina existente sobre la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad. Cabe citar, al respecto, la [Resolución 152/2024](#) dictada en el recurso especial interpuesto contra los pliegos rectores de un contrato de redacción de proyecto, dirección de obras, coordinación de seguridad y salud y asistencia técnica para justificación de inversiones, de las obras de proyecto integral de energía limpia en un municipio.

En el PCAP, se establecía como criterio de solvencia un equipo profesional en el que el director debía ser

un arquitecto, cuestionando la entidad recurrente la exigencia de este requisito de titulación.

El Tribunal reprodujo su criterio en la materia, sustentando en doctrina jurisprudencial. En este sentido, se hace mención a la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 2009 (RJ 2009\2982) que afirma lo siguiente: *"(...) Con carácter general la jurisprudencia de esta Sala vienen manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad, pues [...] la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que, al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la titulación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido"*.

También, se indica en la Resolución que el anterior criterio jurisprudencial ha sido reiterado en sentencias posteriores como la núm. 732/2017, de 28 de abril (RJ 2017\2679), si bien, como señala la más reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2021 –citada en la posterior de 23 de diciembre (JUR 2022\10468)– el principio de libertad con idoneidad para el ejercicio de la función ha de ser puesto en relación con el desempeño de la actividad

concreta. En este sentido, manifiesta que «Numerosas disposiciones, tanto a nivel estatal como autonómico, prevén el ejercicio de una potestad administrativa de intervención en esta materia –ya sea previa a la ocupación del inmueble o de inspección posterior del mismo–, que en muchas ocasiones requiere la colaboración técnica de ciertos profesionales, que actúan como expertos cualificados que posibilitan el ejercicio de la potestad administrativa. Ello se corresponde con aquellas previsiones que reservan el ejercicio de ciertas actividades profesionales a la obtención de una titulación académica para asegurarse de que tan solo puedan ejercerlas las personas que hayan acreditado disponer de una cualificación y titulación idónea para el desempeño de esta actividad profesional.

En algunos casos, la norma reserva la ejecución de dichas actividades o la prestación de los servicios (trabajos de proyección, elaboración y ejecución) a unos profesionales con una titulación determinada, este es el caso de los arts. 10.2.a), 12.3.a) y 13.2.a) de la Ley de Ordenación de la Edificación. En otras ocasiones, la norma prevé que su ejercicio le corresponda a los "facultativos competentes" (este es el caso previsto en art. 34 apartados 2 y 3 de la Ley 3/2004, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación de la Comunidad Valenciana), esto es, a aquellos que por razón de su preparación y competencia tengan los conocimientos y la cualificación técnica necesaria para desarrollar dicha actividad de forma fiable.

En ambos casos, es la norma la que restringe el ejercicio de una actividad a determinados profesionales, limitando en consecuencia el libre ejercicio de dicha prestación a otros colectivos. (...)

Los posteriores actos administrativos, que en cumplimiento de estas previsiones requieren la intervención del profesional competente, no están obligados

a motivar las razones de interés general, necesidad y proporcionalidad de dicha exigencia. La norma que estableció la necesaria intervención administrativa y la reserva de una actividad a unos titulados ya ponderó tales razones de interés general y la proporcionalidad de su implantación.

Esto mismo resulta aplicable cuando la norma reserva una actividad al "facultativo competente", pues, si bien en estos casos no se ha especificado los profesionales llamados a ejercerla, sí ha querido restringir el ejercicio de dicha actividad o prestación a los profesionales que estén cualificados para desarrollarla. La concreta determinación de quien es el profesional capacitado para ejercerla entraña un juicio de idoneidad que ha de concretarse tomando en consideración la capacitación que confiere una determinada titulación y la actividad que ha de ejercerse.

Ello engarza con la jurisprudencia de este Tribunal Supremo en relación con las competencias de las profesiones tituladas, en la que se ha defendido la prevalencia del principio de "libertad de acceso con idoneidad" sobre el de exclusividad y monopolio competencial, pero en la que se ha destacado que la exigencia de idoneidad para el ejercicio de la función ha de ser puesta en relación con el desempeño de la actividad concreta».

Con base en la doctrina jurisprudencial, el Tribunal estimó el motivo del recurso, reiterándose en que, en el ámbito de las profesiones tituladas, prevalece el principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad, salvo los casos en que exista reserva legal a favor de alguna de aquellas y sin perjuicio de que dicha idoneidad deba ponerse en relación con la actividad concreta a desempeñar, sin que quede acreditado en el expediente la concreta reserva legal que justificaría la exclusividad de la titulación a Arquitecto.

XI.2.7. Otras cuestiones de interés respecto de los pliegos

XI.2.7.1. Justificación de la declaración de urgencia

Esta cuestión no es nueva, pero interesa mencionar el supuesto abordado por la [Resolución 481/2024](#) que estima justificada la citada declaración en la licitación de la contratación de plazas de acogimiento residencial para menores que se encuentren bajo el nuevo modelo de cuidados y protección de la Administración de la Junta de Andalucía.

Razona la Resolución que, del artículo 119.1 de la LCSP, se infiere que solo es posible declarar la urgencia del procedimiento de licitación, bien porque la licitación responda a una necesidad inaplazable, o bien cuando sea preciso acelerar la adjudicación del contrato por razones de interés público, siendo en todo caso necesario que la declaración de urgencia sea adoptada por el órgano de contratación y que la misma se justifique de forma motivada en alguna de las dos razones anteriores.

Se cita la Sentencia 1229/2008, de 27 de febrero, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo (ECLI:ES:TS:2008:1229), que en su fundamento de derecho segundo dispone, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

«(...) La tramitación urgente de los expedientes de contratación administrativa constituye una facultad de la Administración, de carácter excepcional, para el ejercicio de la cual han de concurrir los requisitos exigidos en el precepto transcrito. De una parte, se trata de una modalidad de contratación utilizable, bien cuando la necesidad del contrato sea inaplazable, o cuando sea preciso acelerar la adjudicación por razones de interés público, por lo que la concurrencia del hecho constitutivo de uno u otro de tales supuestos ha de resultar acreditada. El primero

–necesidad inaplazable– comporta el que no se pueda esperar para la celebración del contrato porque exista un límite temporal impuesto por las circunstancias del caso, hecho que se ha de acreditar en el expediente, como es obvio. Y por mismo sucede con el segundo supuesto; han de concurrir las razones de interés público que hagan preciso, que exijan acelerar la adjudicación, que no la ejecución del contenido del contrato.

Por otro lado, el expediente ha de contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación. En primer lugar, dicha declaración no consiste en una simple formalidad, en que aparezca en el expediente una declaración en tal sentido; en segundo lugar, ha de realizarla "el órgano de contratación", (...). Pero, además –y esto es lo fundamental– la susodicha declaración de urgencia ha de estar "debidamente motivada". Como es sabido, la motivación consiste en la explicación razonada y razonable del contenido del acto de que se trate. No se cumple, pues, con este requisito de los actos administrativos, esencial (en casos como el que nos ocupa) cuando deba ser motivado "en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa" artículo 54.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), con una mera frase genérica del estilo de la utilizada en la mencionada resolución, pues la simple manifestación del "reconocido interés público" del expediente –carente de explicación alguna, por mínima que fuera– precedida de la expresión "se estima pertinente..." –mera opinión, no que resulte acreditado que sea necesario– "dar la mayor celeridad al expediente", cumplen con la función de la motivación de los actos administrativos mucho menos cuando, como el examinado, al ser además un acto discrecional, concurre en el mismo otra circunstancia que exige la motivación (artículo 54.1.f) citado).

(...).».

En el supuesto examinado, el Tribunal desestima el motivo del recurso sobre la indebida declaración de

urgente del expediente y efectúa las siguientes consideraciones:

1. Resulta claro y evidente la necesidad de disponer de la manera más rápida posible del servicio de acogimiento residencial para menores que se encuentren bajo el nuevo modelo de cuidados y protección de la Administración de la Junta de Andalucía. En este sentido, la Administración autonómica, dentro de las competencias que tiene atribuidas en materia de protección de personas menores, asume la tutela de las declaradas en situación de desamparo, ejerciendo su guarda, adoptando una medida de protección mediante el acogimiento familiar o residencial, correspondiéndole asimismo la promoción de la guarda con fines de adopción, así como las funciones autonómicas en materia de adopción internacional, la gestión de los programas de estancia temporal de personas menores extranjeras, y cualquier otra forma de protección de la infancia y de la adolescencia.

2. Igualmente, es evidente la objetividad en la existencia de un interés público en acelerar el procedimiento de adjudicación del contrato, y ello por cuanto el actual se está prestando mediante fórmulas excepcionales de contratación como la prórroga prevista en el artículo 29 de la LCSP, y en mayor medida por la contratación de emergencia, que se alejan de los principios que deben presidir la contratación pública, ex artículos 1 y 132 de la LCSP, cuyo respeto se erige sin lugar a dudas en una cuestión de interés público. También, en el supuesto que se analiza, figura en la declaración de urgencia que la misma está suscrita por el órgano de contratación y que se motiva debidamente la necesidad inaplazable e ineludible de agilizar la tramitación de la presente licitación, adjudicando y formalizando el contrato en el plazo más breve posible.

3. Por último, no es posible afirmar como indica la recurrente, que la tramitación de urgencia se haya debido a una falta de diligencia del órgano de con-

tratación, cuando este manifiesta en la mencionada declaración que circunstancias sobrevenidas y ajenas, derivadas de la demora en la obtención de la fuente de financiación del contrato, así como de la fijación de criterios para el establecimiento de unos precios homogéneos en todas las provincias andaluzas, han provocado un retraso excesivo e irreparable en la tramitación del nuevo procedimiento que ahora se inicia.

XI.2.7.2. Limitación de la concurrencia en los acuerdos marco

En la [Resolución 431/2024](#) se analiza la falta de justificación de la configuración del acuerdo marco con una única empresa, por lotes, mediante el que se fijan las condiciones para el suministro de radiofármacos.

El órgano de contratación, en el informe al recurso, señala que la previsión del acuerdo marco con una única empresa es una *“posibilidad, que de forma natural recoge la LCSP, siendo simplemente las normas para formalizar los contratos basados, en uno y otro caso, levemente diferentes de conformidad con lo regulado en el artículo 221”* y reconoce que el pliego no justifica la adopción de la decisión de concluir el acuerdo marco con una única empresa para cada lote porque las normas de la LCSP específicas de esta figura no exigen dicha motivación, más allá de que el empleo de este sistema de racionalización no atente *per se* a la competencia y se denote un abuso en su utilización.

El Tribunal señaló que la LCSP recoge las medidas de racionalización técnica de la contratación estructuradas en los acuerdos marco y los sistemas dinámicos de adquisición en los artículos 218 y siguientes; disponiendo el artículo 219.1 de la LCSP que el recurso a estos instrumentos no debe efectuarse de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.

Los sistemas de racionalización técnica son figuras que responden a las exigencias de simplificación en la contratación procedentes del Derecho europeo y tienen como finalidad, según establece el artículo 218 LCSP, racionalizar y ordenar la adjudicación de contratos por parte de las Administraciones Públicas. La celebración de los acuerdos marco constituyen un ejemplo de eficiencia en la contratación administrativa, pero, al mismo tiempo, deben ser objeto de empleo muy estricto.

De ahí que, razona el Tribunal, a la hora de analizar si el recurso a dichos instrumentos no se efectúa de forma abusiva, o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada conforme exige el artículo 219. 1 *in fine* LCSP, haya de tenerse presente el complejo equilibrio entre eficiencia y restricción, lo cual requiere un análisis muy exhaustivo del cumplimiento de las exigencias de los pliegos para con quienes son sus adjudicatarios, especialmente cuando, como en el caso que nos ocupa, solo se prevé un adjudicatario por lote.

Sobre las premisas expuestas, el Tribunal analiza la controversia suscitada que reside en la falta de justificación de la elección del acuerdo marco con una única empresa. La memoria justificativa obrante en el expediente señalaba que *“Se propone, como procedimiento idóneo para esta contratación, el Acuerdo Marco, por entender que este procedimiento de contratación pública es el mejor sistema para unificar y homogeneizar las características del objeto que se licita en todos los hospitales del SAS, para después poder realizar los contratos derivados del mismo, con una única empresa por lote”*.

El Tribunal llega a la conclusión de que la motivación es muy escueta. Señala, al efecto, que el artículo 116.4 a) LCSP exige que en el expediente se justifique adecuadamente la elección del procedimiento de licitación y que el artículo 219 prevé que la utilización del acuerdo marco no se efectúe de forma abusiva o que

pueda restringir, falsear u obstaculizar la competencia. Por ello, sí debe existir justificación objetiva en el expediente del empleo de esta fórmula y su finalidad, máxime cuando, como sucede en el caso que nos ocupa, atendiendo a las especiales condiciones de la licitación, el propio diseño del acuerdo marco con un único empresario –y no con varios– puede provocar un efecto restrictivo de la concurrencia durante todo el período de vigencia del acuerdo marco.

XI.2.7.3. Procedimiento negociado sin publicidad por razones de exclusividad técnica

En la [Resolución 377/2024](#), como ya se hiciera en la Resolución 339/2023, se aborda la modificación normativa en la redacción de este supuesto legal de procedimiento negociado. El Tribunal señala que el artículo 168 apartado a) 2º de la LCSP ha sido modificado por la disposición final 27.8 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2023, que ha eliminado por completo el último párrafo del citado apartado a) 2º, de tal suerte que con la nueva redacción el procedimiento negociado sin publicidad previa podrá utilizarse si las obras, los suministros o los servicios solo pueden ser proporcionados por un operador económico cuando no exista competencia por razones técnicas. Se ha prescindido, pues, de las indicaciones legales anteriores relativas a que la exclusividad técnica solo se apreciaría *“cuando no exista alternativa o sustituto razonable y cuando la ausencia de competencia no sea el resultado de una restricción artificial de los parámetros de la contratación”*.

El Tribunal ha estimado que dicha modificación no puede interpretarse como una flexibilización de las reglas aplicables a este supuesto de procedimiento negociado. La nueva redacción del apartado a) 2º del artículo 168 de la LCSP no se compadece con la dicción del artículo 32.2.b) de la Directiva 2014/24,

razón por la que aquel precepto ha de interpretarse en concordancia con la mencionada Directiva, a la luz del principio de interpretación conforme del Derecho de la Unión Europea (v.g., entre otras, Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de diciembre de 2013, Koushkaki, [C-84/12](#), apartados [75](#) y [76](#); de 8 de noviembre de 2016, Ognyanov, [C-554/14](#), apartado 59, y de 29 de junio de 2017, Popławski, [C-579/15](#), apartado [31](#)).

Así pues, a juicio del Tribunal, el actual apartado a) 2º del artículo 168 de la LCSP debe interpretarse en el sentido de que el procedimiento negociado sin publicidad previa podrá utilizarse siempre que las obras, los suministros o los servicios solo puedan ser proporcionados por un operador económico cuando no haya competencia por razones técnicas, siempre que no exista alternativa o sustituto razonable y cuando la ausencia de competencia no sea el resultado de una restricción artificial de los parámetros de la contratación. Entre estas razones cabe citar la práctica imposibilidad técnica de que otro operador económico alcance los resultados necesarios, o la necesidad de utilizar conocimientos técnicos, herramientas o medios específicos que solo estén a disposición de un único operador económico, e incluso dichas razones técnicas pueden derivarse de los requisitos específicos en materia de interoperabilidad o de seguridad que deban cumplirse a fin de garantizar la idoneidad de las obras, suministros o servicios que vayan a contratarse.

XI.2.7.4. Modificaciones de los pliegos

En la [Resolución 355/2024](#), como ya viniera manifestando este Tribunal en supuestos anteriores, se aborda la cuestión de la rectificación de los pliegos. A juicio de la entidad recurrente, el órgano de contratación había introducido modificaciones en los mismos incorporando nuevas obligaciones del contratista y

utilizando para ello la vía de la rectificación de errores. Entiende que no se trata de un error material, ni de hecho, ni aritmético y que procedía retrotraer las actuaciones.

No obstante, el Tribunal estimó que, en el momento de la rectificación, no se había presentado todavía ninguna oferta y que la rectificación había sido publicada en el perfil de contratante con ampliación del plazo de presentación de proposiciones; por lo que, en definitiva, consideró que los mismos efectos se habían producido que con la retroacción de actuaciones que solicitaba la recurrente, sin merma en los derechos de los licitadores y sin que se haya acreditado que la supuesta infracción hubiera impedido a la recurrente cumplimentar algún trámite.

En definitiva, la doctrina del Tribunal es que, en esta materia, debe tenerse en cuenta que la LCSP recoge por primera vez una regulación sobre la materia en el artículo 122 para el PCAP y en el artículo 124 para el PPTP. En concreto, el artículo 122, con similar redacción al artículo 124, establece que los pliegos de cláusulas administrativas particulares solo podrán ser modificados con posterioridad por error material, de hecho o aritmético. En otro caso, su modificación conllevará la retroacción de actuaciones. Asimismo, el artículo 136.2 de la LCSP dispone que los órganos de contratación, sin perjuicio de lo señalado en los artículos 122 y 124, deberán ampliar el plazo inicial de presentación de ofertas en el caso en que se introduzcan modificaciones significativas en los pliegos de la contratación (las que afecten al objeto, importe, plazo, obligaciones del adjudicatario y clasificación).

De la nueva regulación legal se extrae como conclusión (i) que, en caso de error material, de hecho, o aritmético, cabe la rectificación posterior del pliego y si la corrección del error supone una modificación significativa de aquellos, el órgano de contratación deberá ampliar el plazo de presentación de ofertas

y (ii) que cuando la modificación del pliego no obedezca a un error material, procederá la retroacción de actuaciones.

Sin embargo, en determinados supuestos y en aras del principio de economía procedimental, es admisible una rectificación de los pliegos que vaya más allá del mero error material ampliando el plazo de presentación de ofertas, pero sin retroacción. Esto puede suceder cuando la modificación se acuerda en un momento muy inicial de la licitación, cuando solo se han publicado los correspondientes anuncios y aún está corriendo el plazo de presentación de ofertas y, además, una vez publicada la modificación del pliego se amplía el plazo para la presentación de ofertas. Cumplidos ambos requisitos (publicidad en el perfil y ampliación del plazo), los principios de economía procedimental y celeridad hacen procedente rectificar el pliego, pues ello consigue los mismos resultados que la retroacción de actuaciones ahorrando trámites y tiempo y sin merma alguna en la protección de los derechos de los licitadores. Así lo ha entendido este Tribunal y el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en algunas de sus resoluciones.

XI.2.7.5. Contratación reservada en los términos de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular

La [Resolución 301/2024](#) resolvió el recurso especial interpuesto contra los pliegos rectores de un contrato de servicios de recogida selectiva de envases ligeros, papel-cartón, envases de vidrio, residuos textiles y aceite vegetal doméstico.

Interesa esta Resolución en la medida que aborda la motivación de la excepción a la reserva legal mínima del 50% del importe de adjudicación a empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa

social, a que se refiere la Ley 7/2022. En concreto, su Disposición adicional decimonovena establece que, en relación con las obligaciones de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres, los contratos de las administraciones públicas serán licitados y adjudicados de manera preferente a través de contratos reservados; y que, para dar cumplimiento a dicha obligación, al menos el 50% del importe de adjudicación deberá ser objeto de contratación reservada a empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social autorizados para el tratamiento de residuos. En caso contrario, la administración pública y el órgano de contratación *deberán justificarlo debida y motivadamente en el expediente* y podrá ser objeto de recurso especial o de los recursos establecidos en materia de contratación pública.

Pues bien, en el caso analizado por la Resolución 301/2024, la cláusula 1 del PCAP recogía lo siguiente: «1.3. El objeto del contrato no se divide en lotes por el siguiente motivo [art. 99.3.b) de la LCSP]:

- La gestión global de la recogida selectiva de todos los envases ligeros, papel-cartón y envases de vidrio, residuos textiles y aceite vegetal doméstico usado, en el término municipal de Las Cabezas de San Juan por una única empresa resultará más eficiente y supondrá un ahorro energético, generando por tanto, un beneficio medioambiental y económico al poder organizar los servicios de forma global, de tal manera que permitan un mayor rendimiento y eficacia, asumiendo una sola empresa la responsabilidad única de la correcta ejecución de los trabajos».

El Tribunal estimó que no se encuentra una justificación concreta y suficientemente fundamentada acerca de la no división del objeto en lotes, ni una explicación de por qué no se ha procedido a realizar la reserva legal.

XI.2.7.6. Alcance de la obligación de información del órgano de contratación en los casos de subrogación

En la [Resolución 81/2024](#) se analiza el alcance de lo dispuesto en el artículo 130 de la LCSP. Esta cuestión no es nueva, pero sigue suscitando litigiosidad, de ahí la importancia que cobra y la conveniencia de reflejar la doctrina que este Tribunal tiene sobre el particular.

El artículo 130.1 de la LCSP dispone que *“Cuando una norma legal un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.*

A estos efectos, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de los trabajadores afectados estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este. Como parte de esta información en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación. La Administración comunicará al nuevo empresario la información que le hubiere sido facilitada por el anterior contratista”.

En meritada Resolución del Tribunal se alude a doctrina previa de este Órgano en la que se ha afirmado que la obligación que el artículo 130 de la LCSP impone al órgano de contratación es meramente formal, de modo que este no asume responsabilidad alguna frente al futuro adjudicatario por las consecuencias de una información insuficiente suministrada por el actual contratista. Asimismo, en dicha Resolución, por alusión a otra anterior, se menciona el Informe 61/19 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado conforme al cual:

“La obligación que el artículo 130 de la LCSP impone al órgano de contratación, según se indica en el informe 8/19 de la Abogacía General del Estado, es una obligación de carácter puramente formal, pues únicamente le obliga a requerir al contratista anterior una información determinada, así como, una vez proporcionada tal información, a facilitarla a los licitadores, sin que el precepto imponga –ni del mismo se deduzca– ninguna obligación para el órgano de contratación de comprobar la veracidad material o intrínseca de aquella información.

En este sentido, el órgano de contratación actúa como una suerte de intermediario entre el contratista actual y los licitadores del nuevo contrato con el fin de que éstos puedan obtener, antes de hacer sus ofertas, la información necesaria sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación y de este modo poder hacer una exacta evaluación de los costes salariales. En consecuencia, es criterio de esta Junta que el órgano de contratación no asume responsabilidad alguna por la imprecisión o por la falta de veracidad de la información suministrada por el contratista saliente (tal responsabilidad no sería congruente con el contenido del artículo 130.5 LCSP) ni tampoco asume una obligación de contrastación activa de la información suministrada.

En la medida en que la obligación del órgano de contratación es meramente formal, aquel no asume responsabilidad alguna frente al contratista entrante por las consecuencias de la falta de información o de su insuficiencia. Por esta razón si el órgano de contratación comprueba que la información suministrada por el contratista, incluso tras haber realizado un requerimiento de subsanación si se considera oportuno, no contiene ningún dato o adolece de los datos mínimos exigidos por la LCSP, cumplirá con publicar los datos suministrados, haciendo constar, como dijimos, que han sido los únicos facilitados por el contratista o que no se ha facilitado dato alguno.

Hecho lo anterior, el órgano de contratación no puede hacerse responsable de las posibles consecuencias perniciosas que al nuevo contratista puedan afectar por causa de la conducta lesiva del contratista saliente(...).”



XI.3. Supuestos de impugnación de actos de trámite cualificados

Como se ha expuesto, el artículo 44.2 b) de la LCSP dispone que podrán ser objeto del recurso: «Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149».

A estos efectos, se ha de indicar que en un procedimiento de licitación hay una resolución final –con carácter general la adjudicación– que pone fin al mismo, y para llegar a ésta se han de seguir una serie de fases con intervención de órganos diferentes. Estos actos previos a la adjudicación son los que la Ley denomina «actos de trámite», que por sí mismos son actos instrumentales de la resolución final, lo que no implica en todo caso que no sean impugnables. Lo que la LCSP establece es que no son impugnables separadamente, salvo que la misma los considere de una importancia especial, esto es, actos de trámite cualificados, en términos legales serían aquellos que decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

Los actos de trámite cualificados por excelencia son las exclusiones de las entidades licitadoras o de sus ofertas, y en menor medida la admisión de dichas empresas licitadoras o de sus ofertas. Asimismo, la admisión o exclusión de las entidades candidatas o de sus ofertas puede ser adoptada como acto de trámite cualificado, o con ocasión de la adjudicación del contrato o de cualesquiera de los distintos actos finalizadores del procedimiento de licitación, entre otros, la declaración de desierto.

En el epígrafe que se analiza, se hará referencia fundamentalmente a los recursos contra acuerdos de admisiones y exclusiones como actos de trámite cualificados.

En el año 2024, las resoluciones que resolvieron recursos presentados como actos de trámite cualificados contra la exclusión de las entidades licitadoras o de sus ofertas ascendieron a 136, de un total de 670, lo que supone alrededor de un 20,30%, siendo el acto más impugnado. Además, si tenemos en cuenta las 44 resoluciones que resolvieron recursos en los que formalmente se impugnaba un acto finalizador del procedimiento (en su mayor parte la adjudicación) y sustantivamente la exclusión de las entidades licitadoras o de sus ofertas, el porcentaje asciende aproximadamente a un 26,87%, algo inferior al del año 2023 que se situó en el 39,20%.

Asimismo, solo 11 resoluciones del total de las realizadas resolvieron recursos contra la admisión de las entidades licitadoras o de sus ofertas, como actos de trámite cualificados, siendo 5 en el año 2023 y 13 en 2022, lo que evidencia la escasa presencia que tienen los recursos contra las indebidas admisiones como actos de trámite cualificados, siendo sin lugar a dudas en las adjudicaciones, cuando éstas se impugnan formalmente, donde más relevancia tienen los recursos contra la admisión de la entidad adjudicataria y en ciertos casos, además contra la de otras entidades

que se sitúan en la clasificación de las ofertas por encima de la recurrente.

De entre las resoluciones que resuelven recursos contra actos de exclusión o de admisión, destacan por su alta litigiosidad los formulados contra la admisión o rechazo de la viabilidad de las ofertas, incursas inicialmente en baja anormal o desproporcionada, suponiendo en el presente año aproximadamente el 2,39% del total de recursos interpuestos, algo inferior al año 2023 que fue del 6,94% y al 2022 en el que la cifra rondaba el 9,34%. Si se tienen en cuenta los formulados con ocasión de la adjudicación del contrato o de cualesquiera de los distintos actos finalizadores del procedimiento de licitación el porcentaje para el año 2024 asciende al 7,31%.

A continuación, se va a exponer en determinados casos con respecto a las exclusiones y admisiones la doctrina acuñada en años anteriores, pues estas siguen representando un porcentaje significativo de impugnaciones a pesar de que en muchos casos se trata de cuestiones que están bien reguladas en los pliegos y/o han sido tratadas con profusión por los distintos órganos de revisión de decisiones en materia contractual, así como determinados casos más novedosos que pudiesen despertar un mayor interés.

XI.3.1. Exclusiones relacionadas con la presentación de la documentación de la licitación

En el año 2024 ha habido ciertas resoluciones que han abordado las cuestiones relacionadas con las exclusiones relativas a la presentación de la documentación de la licitación. En este sentido, cabe destacar que, en general, la mayoría de las impugnaciones relativas a exclusiones de las entidades licitadoras por

la presentación de la documentación de la proposición, o de su subsanación, suelen serlo por formularse en una Oficina de Registro distinta a la del órgano de contratación, o por potenciales problemas en las distintas plataformas electrónicas habilitadas para la presentación de ofertas.

En cuanto a los recursos contra las exclusiones relacionadas con la presentación de la proposición, o de su subsanación, en una Oficina de Registro distinta a la del órgano de contratación, su incidencia en el año 2024 ha sido nula, confirmando la tendencia de los últimos años –en el 2023 también fue nula–, en los que la obligatoriedad de formular las ofertas en determinadas plataformas electrónicas ha supuesto la ausencia de exclusiones de las entidades licitadoras por la presentación de la documentación de la proposición.

Respecto de los recursos interpuestos por supuestos problemas en las plataformas de presentación electrónica de ofertas, en el año 2024 cabe señalar principalmente las **Resoluciones 66, 149, 164, 247, 338, y 452**, la primera acaecida en el portal de licitación electrónica de la Junta de Andalucía SiREC (sistema de relaciones electrónicas en materia de contratación de la Junta de Andalucía) y el resto, en la plataforma de licitación electrónica del sector público.

En la **Resolución 149/2024**, la recurrente discute su exclusión alegando que únicamente ha presentado una sola oferta el día 5 de marzo de 2024, para lo que adjunta comprobante de la entrega de dicha presentación en la plataforma de contratación del sector público, señalando, por otro lado, que no ha recibido notificación de la presentación de ninguna oferta posterior a la que indica realizada en dicho día. En este sentido, en dicha resolución se afirma que pudiendo la entidad ahora recurrente conocer las características, limitaciones y otras cuestiones de dicha plataforma para la presentación de ofertas, hubo de prever tal contingencia; de este modo, no acredita,

que se puso en contacto con el soporte de la citada plataforma; de igual forma debió haber comunicado por escrito al órgano de contratación de la Universidad de Sevilla las incidencias acaecidas, actuación que no consta que haya efectuado hasta la interposición del recurso, una vez que recibe la notificación de su exclusión.

Al respecto, resulta comprensible sin necesidad de atesorar conocimientos técnicos informáticos que no es explicable técnicamente, que dicha plataforma vaya a reflejar tres presentaciones de oferta, además presentadas dos de ellas en días distintos, respecto de la persona recurrente y solo una de otras 20 empresas que la presentaron el mismo día.

Por su parte, en la **Resolución 247/2024**, se indicaba en el recurso que la recurrente intentó realizar la presentación de su oferta en diversas ocasiones, no permitiéndole la plataforma de contratación pública la presentación de la misma, reflejando el siguiente error: «*se ha producido un error inesperado en el proceso. Java heap space*». Manifiesta que llegó a presentar correctamente la oferta obteniendo justificante de presentación. En este sentido, adjunta a su escrito diversas capturas de pantalla de ordenador del día 15 de mayo de 2024, a diversas horas: 20:17 y 23:59, según parece apreciarse, ya que la imagen contenida en el escrito de recurso no es totalmente nítida. En este sentido, manifiesta que su oferta quedó en estado «*huella electrónica*» disponiendo de 24 horas para el envío de la oferta completa. Tras lo cual, la recurrente sostiene que a la vista de lo que se le informa desde la plataforma de contratación del sector público procede a enviar la oferta remitiendo un lápiz de memoria a través de carta certificada y avisando de dicha circunstancia al órgano de contratación. En este sentido manifiesta no entender el motivo por el que se excluye su oferta cuando actuó según lo que se le indicó por parte de la citada plataforma.

Por este Tribunal, tras una extensa argumentación, se concluye que el presente supuesto, es claro, en tanto que la recurrente presenta toda la documentación accesible desde un primer momento en un dispositivo, rompiendo el secreto de la oferta en el sentido anteriormente manifestado. Esto es, en la actuación de la recurrente deben valorarse las siguientes circunstancias concurrentes: por un lado, (i) la presentación de la oferta al límite del fin de plazo que no le dejó margen suficiente para poder comprobar si su equipo estaba correctamente configurado para la presentación de la documentación, (ii) que finalmente conllevó a que la tuviera que presentar utilizando el mecanismo de la «*huella electrónica*» y (iii) la circunstancia de que no utilizase el procedimiento establecido en la guía de servicios de licitación electrónica pese a que así se le advirtió, tanto en el justificante emitido por la plataforma de contratación del sector público, como en el correo electrónico en el que se le respondía a las incidencias técnicas que planteaba en la presentación de la proposición; ello conllevó a que infringiera el secreto de su oferta en los términos anteriormente analizados, motivos por lo que este Tribunal no aprecia infracción en la actuación de la mesa de contratación al excluir su proposición.

En la [Resolución 338/2024](#), la recurrente que ha sido excluida de la licitación por haber presentado su oferta fuera de plazo, afirma que inició la presentación telemática de su oferta el 23 de julio de 2024 a las 13:24 horas encontrando errores de acceso a la plataforma, haciendo 15 intentos consecutivos hasta que a las 19:45:52 fue presentada. Asimismo, indica que adjunta como documentación acreditativa las comunicaciones con el órgano de contratación y el servicio técnico encargado de la plataforma informática sobre los problemas de acceso a la misma.

Este Órgano en la citada resolución, se plantea la necesidad examinar la procedencia de la exclusión

de la oferta de la recurrente en consideración a las circunstancias que tuvieron lugar durante la presentación electrónica de la misma, concluyendo entre otras consideraciones que antes de proceder a la exclusión de su oferta, el órgano de contratación pudo considerar, en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional decimosexta de la LCSP, solicitar a la plataforma de contratación informe del responsable al efecto de conocer si la presentación de la oferta estaba en estado de huella electrónica antes de la finalización del plazo de presentación de ofertas, dado que la recurrente incluso afirma haber subido a la plataforma el día anterior los sobres 1 y 3, en cuyo caso, la oferta de la recurrente se tendría por presentada en tiempo, debiendo ser admitida puesto que se presentó antes de transcurridas 24 horas. Asimismo, del relato de hechos que se ha expuesto, queda constatado que el último día del plazo para presentar ofertas hubo intentos reiterados de la recurrente por presentar su proposición. También se constata, por así indicarlo la propia plataforma, que hubo una incidencia inherente al funcionamiento de la misma en el informe remitido a este Tribunal, sin que tales incidencias sean imputables a la recurrente.

Por último, aun cuando ya se reflejó en la memoria del año anterior, considera este Tribunal necesario por su singularidad hacer alusión al supuesto acaecido en la [Resolución 159/2023](#). En ella, la licitadora ahora recurrente fue excluida por el siguiente motivo: «*La persona licitadora, según el registro efectuado en SiREC-Portal de Licitación Electrónica, es J.A.F.M. con NIF[...]. Toda la documentación aportada corresponde a otra persona licitadora con un CIF diferente a aquel. Se le advierte que se considera que concurre a la licitación tal como se ha presentado la oferta, es decir como J.A.F.M. con NIF [...], por lo que deberá aportar la documentación a nombre de esta última, teniendo en cuenta que debe cumplir los requisitos exigidos en el PCAP de habilitación y solvencia. Asi-*

mismo, deberá aportar documento ratificando que la oferta del sobre 3 la efectúa como J.A.F.M. con NIF[...], sin anticipar el contenido de la misma.».

Este Tribunal tras poner de manifiesto en dicha resolución otra de hechos acaecidos en la licitación, en su fundamento de derecho séptimo indicaba, entre otras consideraciones, lo siguiente:

«ante las incoherencias observadas, pero también ante las evidencias de que se trataba de un simple error, el órgano de contratación en trámite de subsanación podía igualmente haber solicitado aclaración sobre tales extremos, como hubiese resultado correcto, y haber podido también, y de forma más coherente solicitar la subsanación por plazo de tres días para que aclarase los términos de su oferta.

Por el contrario, y ante la contradicción observada prejuzgó el sentido en el que había de ser interpretada y en su consecuencia la solución que había de darse a la misma, formulando un requerimiento cuyo cumplimiento devenía del todo desproporcionado y por consiguiente imposible, al solicitarse la aportación de la totalidad de la documentación a nombre de JAFM, incluyendo la acreditación de los requisitos de habilitación y solvencia. Además, en fase de valoración de la documentación presentada, la mesa desatiende las alegaciones formuladas por la recurrente relativas a que JAFM es el representante y administrador de la mercantil y no el licitador, y acuerda su exclusión.

Pues bien, la Administración no debe vulnerar la libre concurrencia de licitadores por la apreciación de estrictos criterios formales que impidan admitir proposiciones debido a defectos que son subsanables fácilmente, de manera que ha de sopesarse en estos supuestos la aplicación de tres principios como son el de libertad de concurrencia, el de igualdad y el de seguridad jurídica (Informe 4/2018, de 26 de julio, de la Junta Consultiva de la Comunidad de Madrid).

En este caso, deducimos que la empresa recurrente ha presentado documentación administrativa, de donde podía desprenderse la correcta identidad de la persona licitadora y de la persona representante, y ello a pesar de consignar la firma como persona física en la presentación de la oferta, único documento donde existe un error de toda la documentación presentada.».

XI.3.2. Exclusiones relacionadas con la capacidad de la persona empresaria

En las exclusiones por cuestiones relacionadas con la capacidad de la persona empresaria hay que destacar varias resoluciones, aunque con menor incidencia que en años anteriores.

En el año 2024, en algunas ellas se plantean cuestiones relacionadas con la acreditación de los requisitos de capacidad (115, 291 y 624), con el objeto social de la empresa y del contrato (31, 219, 373, 530 y 624), con la acumulación de capacidades en las uniones temporales de empresas (60, 349 y 601) y con la fecha en la que han de concurrir las circunstancias relativas a la capacidad de las empresas (33, 37, 38, 65, 106, 204, 248, 372, 426, 439, 641 y 642); en estas últimas salvo en la 204 se plantean cuestiones relacionadas con la prohibición de contratar regulada en el apartado 1.d) del artículo 71 de la LCSP, relativas a la necesidad de aquellas empresas de 50 o más personas trabajadoras, de cumplir con la obligación de contar con un plan de igualdad conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

En concreto en la [Resolución 530/2024](#), la recurrente que fue excluida de la licitación por la falta de relación entre el objeto social de la empresa y el del contrato, defiende que la doctrina de los Tribunales de recursos contractuales respalda una interpretación

flexible del artículo 66.1 de la LCSP, admitiendo que la relación entre aquellos no requiere una coincidencia literal, siendo suficiente que exista una relación directa o indirecta que permita afirmar que la empresa tiene capacidad para ejecutar las prestaciones, señalando que su objeto social comprende actividades de consultoría y asesoramiento en tecnologías de la información, formación en metodologías de desarrollo de productos digitales, implementación de metodologías ágiles y “Lean” y diseño de procesos y servicios centrados en el usuario, siendo dichas actividades perfectamente aplicables y transferibles al ámbito organizacional y de gestión pública.

Por su parte, este Tribunal, tras el análisis de la cuestión, indica que el epígrafe en que se encuentra dada de alta la empresa (extremo este no cuestionado por ninguna de las partes) es el 845 “explotación electrónica por terceros” que, a todas luces, no se corresponde con el objeto del contrato. En el mismo sentido lo advierte la entidad interesada en sus alegaciones, al concluir que la recurrente en primera instancia, y en el trámite ulterior de subsanación, se limitó a indicar que está dada de alta en el referido epígrafe, que no corresponde al objeto del contrato, sin que haya sido rebatido dicho extremo por la recurrente aportando prueba de estar dado de alta en el epígrafe correspondiente a aquel. Entendemos, por tanto, que, aun teniendo presente que la circunstancia de estar dado de alta en el impuesto de actividades económicas nada tiene que ver con la capacidad de la empresa para la prestación del contrato o con la solvencia requerida, según se ha expuesto con anterioridad, no obstante, en el caso que nos ocupa, sí nos sirve de apoyo para apreciar que efectivamente, el objeto social de la entidad no guarda relación alguna con el objeto contractual. Recapitulando lo anteriormente analizado, no es posible afirmar que las prestaciones objeto del contrato, entendidas en un sentido amplio, puedan quedar amparadas en el marco del objeto so-

cial de la empresa, sin que podamos concluir que la mesa de contratación haya efectuado una interpretación rigorista, errónea, y carente de motivación, sino que es conforme a derecho, y debe ser confirmada, por lo que procede la desestimación del recurso interpuesto.

Asimismo, en la [Resolución 641/2024](#) la recurrente fue excluida de la licitación por no acreditar que cuenta con un plan de igualdad adecuadamente aprobado e inscrito en el REGCON, sin que en el presente supuesto se pueda considerar justificada y acreditada la adopción de medidas autocorrectoras suficientes para acreditar la fiabilidad de la empresa en relación con la inscripción del citado plan, encontrándose por ello incurso en la prohibición de contratar mencionada en el artículo 71 de la LCSP, al no disponer de un plan de igualdad acorde a la legalidad vigente con su correspondiente inscripción en el REGCON.

Por su parte, este Tribunal, en la citada resolución, constata que la empresa recurrente no acredita la existencia de un plan de igualdad conforme a la normativa vigente e inscrito en el REGCON, ni a la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas, ni a la fecha posterior de subsanación del requerimiento de documentación previa a la adjudicación, resultando en este sentido irrelevante que, a la fecha de la convocatoria de la licitación y del plazo de presentación de ofertas, no estuviese vigente aún la nueva redacción del artículo 71.1 d) de la LCSP; porque la adición de la referencia a la inscripción del plan de igualdad introducida en la reforma legal del precepto solo deja constancia expresa de un requisito que era ya exigible con la anterior redacción, a la luz del marco legal regulador de los planes de igualdad, entrando la modificación operada en el artículo 71.1 d) de la LCSP por la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, dentro del concepto de norma aclaratoria o interpretativa para solventar problemas que estaban existiendo en la práctica bajo la redacción anterior del precepto, con

la finalidad de dejar constancia expresa del sentido en que ha de aplicarse la norma discutida, posición ésta que resulta avalada por la reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía núm. 957/2024, de 27 de septiembre de 2024.

XI.3.3. Exclusiones relacionadas con la solvencia de las empresas licitadoras

Los supuestos en los que las empresas son excluidas del procedimiento de licitación por no acreditar la solvencia económica, financiera y técnica o profesional son significativos en el año 2024, aunque bastante inferiores a los del año anterior. En relación con la solvencia económica y financiera, el número de resoluciones ha ascendido a un total de 17, entre las que destacan las relativas a la exigencia de un seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales ([Resolución 210/2024](#)), las que el volumen anual de negocios ha de acreditarse por medio de las cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si la persona empresaria estuviera inscrita en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrita ([Resoluciones 17, 32, 175, 176 y 177](#)) y las que la solvencia económica y financiera aportada por la licitadora no cubre el total de los lotes a los que licitaba ([Resolución 297](#)).

Con respecto a la solvencia técnica, o profesional en los contratos de servicios, el número de resoluciones ha ascendido a un total de 19, entre las que destacan las que incorporan las subvenciones para acreditar la solvencia técnica o profesional ([Resolución 218](#)), las relativas a la adscripción de medios personales o materiales ([Resoluciones 269, 280, 374 y 442](#)) y las que integran la solvencia con medios externos ([Resoluciones 219, 332 y 550](#)).

Entre dichas resoluciones, cabe destacar la [Resolución 32/2024](#), aun cuando formalmente fue impugnada la adjudicación, en la que la entidad ahora recurrente fue excluida de la licitación por no subsanar la falta de acreditación de la solvencia económica y financiera exigida en el pliego. En este sentido, la exclusión se produjo por no aportarse las cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, esto es certificadas y firmadas por el registrador. Es decir, se solicita el certificado del Registro Mercantil por el que el registrador con su firma, previo examen y calificación de las cuentas, procede a su depósito legal.

En su defensa, la recurrente alega que el PCAP se refiere exclusivamente a la aportación de las cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil y, en ningún momento, se solicita que las mismas estén firmadas y certificadas por el registrador; asimismo indica que pese al correcto cumplimiento de la acreditación de la solvencia económica exigida, la mesa de contratación le solicitó, de manera novedosa e improcedente, mediante requerimiento de subsanación, la aportación de las cuentas anuales firmadas y certificadas por el Registrador Mercantil.

Por el Tribunal, se señala que, en el presente asunto, al igual que en el precedente citado ([Resolución 594/2023](#)), se adjunta documentación extraída del sistema de información interactiva de los Registros Mercantiles al que se adjunta documentación relativa a unas cuentas anuales, que no acreditan la fehaciencia exigida respecto al depósito de cuentas anuales, sobre las que la recurrente ni siquiera concreta en el Anexo XIV aportado la anualidad a la que correspondería.

Al respecto, no debe olvidarse que la publicidad formal del Registro, de conformidad con la previsión contenida en el artículo 12 del Reglamento del Registro Mercantil, se efectúa mediante certificación o nota informativa, expedidas en ambos casos por el

Registrador, tal y como disponen los artículos 77 y 78, respectivamente del citado reglamento, sin que los documentos aportados por la recurrente a la licitación denominados “información mercantil interactiva de los Registros Mercantiles de España” puedan equipararse a una nota informativa y mucho menos a una certificación registral que, conforme al mencionado artículo 77, además es el único medio de acreditar fehacientemente el contenido de los asientos del Registro. Este ha sido el criterio seguido por este Tribunal en diversas resoluciones entre las que se encuentra la [Resolución 580/2021](#), de 23 de diciembre, citada por el órgano de contratación en su informe al recurso.

Por su parte, en la [Resolución 297/2024](#) la entidad recurrente combate su exclusión del procedimiento de licitación respecto del lote 20, por falta de acreditación de la solvencia económica y financiera exigida por los pliegos, alegando falta de claridad de los pliegos respecto de la documentación exigida para acreditar dicha solvencia y la opacidad del requerimiento concreto de subsanación. En el análisis por el Tribunal, este señala la claridad de los pliegos y que los mismos son la ley del contrato entre las partes, por lo que, siendo estos actos firmes y consentidos, al no constar su impugnación, tanto el órgano de contratación como las partes han de estar y pasar por su contenido. Asimismo, afirma este Órgano que los términos del requerimiento fueron claros y explícitos, por lo que a la recurrente le faltó la diligencia exigible para atender debidamente el requerimiento de subsanación, obligación que le impone el pliego, al no presentar las cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil. Por último, el Tribunal declaró la improcedencia de segundos o ulteriores requerimientos de subsanación, so pena de vulnerar el principio de igualdad de trato.

Asimismo, en la [Resolución 150/2024](#) la recurrente impugna la exclusión de su oferta por falta de acredi-

tación de la solvencia técnica o profesional exigida en los pliegos. En este sentido, la controversia se suscita en torno a los certificados de buena ejecución de los servicios similares a los que constituyen el objeto del contrato, y en concreto, la acreditación de la calificación energética inicial y final de los edificios de reforma de uso no industrial. Por parte del Tribunal, tras reproducir el apartado 4.C del anexo I del PCAP, relativo a la solvencia técnica o profesional, aprecia que su literalidad no admite interpretación alguna dada la claridad con la que está formulada, en lo relativo a la acreditación de la solvencia técnica o profesional, no cabiendo, por tanto, acoger la alegación de la recurrente que sostiene que la mesa de contratación ha efectuado una interpretación restrictiva de la literalidad del pliego, sino que se trata, a juicio de este Órgano de la aplicación de lo dispuesto en los pliegos que la recurrente aceptó al presentar sus ofertas para participar en la licitación, y cuyo cumplimiento ahora vincula, tanto a la recurrente, como al órgano de contratación, y que tiene amparo y cabida legal en la normativa que resulta de aplicación, en los términos que antes hemos expuesto.

Por último, entre los supuestos en los que se integra la solvencia técnica o profesional con medios externos, en la [Resolución 550/2024](#) la controversia surge porque, a juicio de la recurrente, las adjudicatarias no han acreditado que vayan a disponer de los medios que pueda aportar el técnico ambiental con el que proponen integrar su solvencia. En este sentido, el Tribunal, tras citar y reproducir el artículo 75.1 de la LCSP y parte del PCAP, señala que en el supuesto analizado, consta en el expediente de contratación, además del DEUC del técnico ambiental al que recurren las adjudicatarias para integrar su solvencia, una carta de compromiso de dicho técnico en la que se compromete a colaborar con las ahora adjudicatarias y a participar en el equipo de redacción propuesto por ellas hasta la finalización de los trabajos que constituyen el

objeto de la presente contratación. En consecuencia, no puede acogerse el motivo del recurso consistente en que no se ha acreditado por las adjudicatarias que vayan a disponer de los medios del técnico ambiental, porque existe un compromiso escrito del técnico ambiental en los términos antes expuestos; términos que dejan claras su colaboración y participación en su condición de persona especializada en la materia medioambiental exigida en el pliego. Téngase en cuenta que tratándose de una persona física que colabora y se integra, por su formación específica, en el equipo técnico mínimo participante en el contrato, su aportación radica, como señala el órgano de contratación, en la transmisión de sus conocimientos y especialización.

XI.3.4. Exclusiones por deficiencias en la subsanación de la documentación acreditativa de los requisitos previos

En el año 2024, al igual que en años anteriores, ha habido diversas resoluciones que han abordado las cuestiones relacionadas con las exclusiones por deficiencias en la subsanación de la documentación acreditativa de los requisitos previos.

Cabe destacar las relativas a exclusiones por no subsanar en el plazo concedido para ello, al haberse presentado la documentación en el registro establecido en el requerimiento bien directamente, a través de correos, de una empresa de mensajería o de otro registro, después de la finalización del plazo, o bien por no aportarse dicha documentación o no hacerlo en plazo o por no presentarse correctamente a través de la correspondiente plataforma electrónica, que ascendieron a 7, bastante inferior a las que acaecieron en el año anterior (Resoluciones 99, 106, 173, 178, 448, 604 y 627).

Entre las anteriores cabe destacar la [Resolución 99/2024](#), en ella este Tribunal tras el análisis de los hechos acaecidos en el procedimiento de licitación, que culminaron con la exclusión de la entidad ahora recurrente, concluía que la actuación de la mesa de contratación fue correcta al excluir a la recurrente de la licitación, pues no aportó la declaración o certificación de no formar parte de los órganos de gobierno o administración de la empresa persona alguna a la que se refiere la Ley 3/2005, de 8 de abril, de incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía, y ello a pesar de lo expuesto en los pliegos y los requerimientos efectuados de forma clara y expresa.

Basa su defensa la recurrente en que conforme a la redacción del requerimiento, se entiende que la aportación del certificado de inscripción en el RO-LECE acredita la capacidad de la persona licitadora, sin necesidad de aportar más documentación, dado que conforme a la redacción del mismo se infiere que la declaración o certificación de no estar incurso en incompatibilidad de contratar era preceptiva únicamente para las entidades licitadoras que no se encuentran registradas en el citado registro, ya que para poder entrar en el mismo hay que justificar que no se está incurso en incompatibilidad de contratar.

Dicha interpretación de la recurrente no puede compartirse por lo expuesto anteriormente dada la claridad con que se exige la mencionada declaración o certificación a todas las entidades licitadoras y su efecto en caso de no aportarse, y ello con independencia de que dichas entidades licitadoras pudiesen estar o no inscritas tanto en el ROLECE como en el Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Andalucía. De albergar alguna duda, la ahora recurrente pudo haber consultado la citada cláusula 10.7.2.a) del PCAP, donde de forma meridiana se recoge tal exigencia, previendo además dicha cláusula la remisión a un anexo del citado pliego, en concreto

el XIV, donde se establecía el modelo para poder formular la mencionada declaración o certificación.

Al respecto, la recurrente, en la documentación que aporta tras el requerimiento de subsanación, vuelve a omitir la citada declaración o certificación, lo que le supuso la exclusión de su oferta, achacable exclusivamente a su falta de diligencia, sin que sea posible entender como pretende la recurrente la existencia de una incongruencia entre lo redactado en la cláusula 10.7 del PCAP y la exclusión de su oferta.

Asimismo, en la [Resolución 173/2024](#) la recurrente, excluida de la licitación por no subsanar en el plazo establecido para ello, alega que la falta de subsanación obedeció a que el requerimiento les ha llegado al “spam” o correo no deseado, de lo que se percató pasado el plazo de subsanación.

Por su parte, tras reproducir en parte el PCAP, el Tribunal señala que, a la vista de lo expuesto, la primera conclusión que cabe realizar es que la notificación efectuada por el órgano de contratación fue correcta, además, ni la propia recurrente pone en duda en su recurso la validez del medio de comunicación utilizado, de acuerdo con los pliegos. A este respecto, cabe hacer mención de que estamos ante una licitación electrónica en la que las licitadoras tienen la obligación de comparecer electrónicamente en la Plataforma de Contratación de la Universidad de Sevilla. La propia Plataforma notifica los actos correspondientes a los correos electrónicos facilitados por las licitadoras a dichos efectos. Se aprecia de forma nítida que no existe error por parte de la Universidad de Sevilla en la notificación efectuada, solicitando la subsanación de la documentación administrativa a la recurrente, sino que su falta de conocimiento en el plazo habilitado al efecto es responsabilidad única y exclusivamente de la entidad recurrente.

En este sentido, este Tribunal ha comprobado que la mesa de contratación ha seguido en la comunicación

de los defectos observados en la documentación administrativa a las licitadoras lo dispuesto en las cláusulas del PCAP. Asimismo, se constata en el expediente de contratación que la solicitud de subsanación de la documentación administrativa revisada por la mesa de contratación es notificada por la Plataforma de Contratación tanto a la recurrente como al resto de empresas licitadoras, resultando que todas las empresas reciben correctamente las comunicaciones de subsanación. Concretamente, la efectuada a la recurrente es abierta y leída por ella el 15 de abril de 2024, siendo achacable a la misma la falta de diligencia de no consultar las distintas bandejas de su correo electrónico, aparte de que la misma es configurable a efectos de permitir la entrada en el buzón de bandeja de entrada las comunicaciones recibidas desde un determinado dominio.

Por último, la [Resolución 518/2023](#) aun cuando ya se reflejó en la memoria del año anterior, considera este Tribunal necesario por su singularidad hacer alusión al supuesto acaecido en ella, en la que la entidad ahora recurrente afirma que la mesa de contratación no ha respetado el plazo de tres días naturales otorgado para la subsanación de las deficiencias en las que, a juicio de la mesa, incurrió el aval presentado, centrándose la controversia en discernir cual es la fecha de inicio del cómputo del referido plazo. En tal sentido la recurrente defiende que el cómputo del plazo ha de iniciarse desde el día siguiente a la fecha en la que recibió la notificación del requerimiento, que fue el día 26 de septiembre de 2023. Sin embargo, tal y como afirma el órgano de contratación en su informe al recurso, le resulta de aplicación el contenido de la disposición adicional decimoquinta de la LCSP, que regula las normas relativas a los medios de comunicación utilizables en los procedimientos de adjudicación de los contratos.

Por tanto y constando en el presente expediente que el requerimiento de subsanación se puso a disposi-

ción de la recurrente el 21 de septiembre de 2023, y estando en esa misma fecha publicado en el perfil de contratante el acta de la mesa de contratación concediéndole un plazo de tres días naturales para la subsanación del aval, el cómputo del inicio del plazo de tres días naturales habrá de realizarse desde el 22 de septiembre de 2023 y no desde el 26 de septiembre de 2023, como pretende la recurrente.

Además, obra en el expediente remitido informe del responsable del registro del Ayuntamiento en el que consta: *«no se ha presentado ningún escrito en el registro general de entrada a nombre de la empresa (...) entre los días del 21 al 25 de septiembre 2023 ambos incluidos.»*.

En definitiva, no cabe admitir la documentación presentada fuera de plazo, ni la solicitud de ampliación del plazo de subsanación, presentada con fecha 29 de septiembre, sin vulnerar el principio de igualdad de trato, ya que, como ha manifestado este Tribunal en sus Resoluciones 306/2016 y 309/2016, ambas de 2 de diciembre, 13/2017, de 27 de enero y 21/2018, de 31 de enero, resulta conveniente traer a colación lo dispuesto en el Informe 18/2011, de 6 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Aragón, cuando señala que *«la regla de la excepcionalidad de la preclusión de los plazos en el procedimiento administrativo y el anti-formalismo que presiden la LRJPAC, deben aplicarse en el procedimiento de adjudicación de los contratos de forma que se respeten los principios de igualdad de trato y de eficiencia que proclama la LCSP. El principio de igualdad de trato supone que los licitadores deben poder conocer con claridad los trámites procedimentales que resultan aplicables y la imposibilidad de modificar a favor de un licitador, aquellos plazos establecidos para la realización de una actividad simultánea por todos los licitadores»*, ya que lo contrario situaría a la recurrente en una posición de ventaja frente a la otra licitadora.

XI.3.5. Exclusiones por violación del secreto de las ofertas y/o de las garantías de objetividad e imparcialidad

Las exclusiones por violación del secreto de las ofertas y/o de las garantías de objetividad e imparcialidad son generalmente supuestos en los que las entidades licitadoras han presentado en un determinado sobre documentación conteniendo información que debía de figurar en otro sobre, que habría de abrirse en un momento procedimental posterior, adelantando información o referencia del contenido de la oferta.

Pese a ser una causa de exclusión que ha sido abordada con profusión por este Tribunal, y recogida en todas las memorias de este Órgano, todos los años se repiten casos parecidos, por lo que sería recomendable que las entidades licitadoras extremaran su diligencia en la confección de sus ofertas y que los pliegos fuesen previsores y advirtiesen de las consecuencias de estas prácticas y, sobre todo, que en su redacción se eviten en la medida de lo posible situaciones que pudiesen favorecer dichas prácticas.

En el año 2024, la incidencia de este tipo de actuaciones ha sido abordada en un total de 12 ocasiones, seis en recursos contra actos de trámite (Resoluciones 114, 192, 247, 341, 502 y 505), y seis contra actos de adjudicación (Resoluciones 76, 104, 186, 253, 669 y 670), similar a las acaecidas en los años 2021 y 2023 y algo mayor a las del año 2022, en el que el número de resoluciones fue de 5, lo que ha supuesto el que se mantenga la tendencia al alza de este tipo de prácticas.

Los supuestos que mayor incidencia presentan son aquellos en los que la exclusión, o la solicitud de la misma, se origina por incorporar documentación, información o referencia del sobre de documentación justificativa de los criterios de adjudicación evaluables de forma automática en el sobre de los evalua-

bles mediante un juicio de valor (todas las resoluciones citadas salvo una).

Por el contrario, solo ha habido un supuesto, analizado en la Resolución 505, en los que el motivo de la exclusión es la incorporación de documentación, información o referencia del sobre de documentación justificativa de criterios de adjudicación en el sobre de documentación acreditativa de los requisitos previos.

Entre las anteriores cabe destacar la [Resolución 76/2024](#), en ella se indica por parte de la recurrente que no ha quedado acreditado que la información incluida en el sobre electrónico 2 relativa al tiempo de hemostasia y al tiempo de absorción afecte a la imparcialidad del órgano de contratación, ni tampoco a la igualdad entre las entidades licitadoras. En este sentido, la controversia que se plantea en el recurso se centra en discernir si la incorporación en el sobre 2, de determinada información del producto ofertado a los lotes 29 y 30 del acuerdo marco, relativa a aspectos valorables mediante criterios de adjudicación automáticos, ha vulnerado, o no, los principios de objetividad e imparcialidad informadores del procedimiento de licitación. La respuesta a la cuestión anterior permitirá determinar sobre la procedencia, o no, del acuerdo de exclusión adoptado por la mesa de contratación.

Por su parte, el Tribunal señala que el contenido de los pliegos sí es explícito, en cuanto a los documentos e información que debe aportar la licitadora como oferta, así como, el archivo en el que debe introducirlos, y las consecuencias de no respetar las normas de presentación, teniendo en cuenta el artículo 139.2 LCSP, que las proposiciones serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de apertura de las mismas. Al respecto, la recurrente esgrime como primer motivo de recurso frente a la exclusión de su oferta, que el acuerdo de exclusión vulneró el principio de

proporcionalidad, al no atender a las concretas circunstancias y relevancia de la infracción del deber de secreto de las ofertas.

El principio de proporcionalidad respecto al secreto de la oferta es una cuestión sobre la que este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, entre otras en la [Resolución 324/2022](#), de 20 de junio, en la que decíamos:

«El sentido de la prohibición de incluir documentación que corresponde a otro sobre, no es otro que el de no contaminar a la mesa de contratación y velar por los principios de igualdad de trato sin discriminación a los licitadores. Según el Tribunal Supremo, la infracción del deber de secreto de las ofertas no tiene necesariamente que implicar la exclusión automática de la oferta, sino que habrá que analizar, de acuerdo con dicho principio, la incidencia que haya podido tener en la adjudicación.

En este sentido recientemente se ha de citar un supuesto donde la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (TS), mediante Sentencia nº 523/2022, de 4 de mayo, (presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia), señalaba en primer lugar, que la apreciación de la infracción del deber de secreto en las proposiciones de los licitadores requiere un test jurídico de proporcionalidad para valorar si tal infracción tiene entidad suficiente para incidir en la adjudicación o, por el contrario, si la mera constatación formal de la infracción debe conducir a la exclusión automática de la empresa licitadora-adjudicataria. En segundo lugar, para el caso de que quepa la exclusión automática, si es necesario, por aplicación del principio de buena administración, tal y como sucede con las bajas anormales, otorgar trámite previo de audiencia al licitador afectado.

La Sentencia del TS analiza en casación, la sentencia dictada por el TSJ Castilla-La Mancha la cual estimó



el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una entidad mercantil al entender que la empresa adjudicataria del contrato controvertido, había infringido el secreto de las propuestas en la licitación. En el sobre B, relativo a los criterios no valorables en cifras o porcentajes, incorporó información que permitía conocer, al menos en parte, la oferta relativa a criterios valorables en cifras o porcentajes que debía reflejarse en el sobre C. Consideraba el TSJ que para adelantar el conocimiento de la información correspondiente al sobre C no es preciso que se anticipe o pueda conocerse con carácter previo la puntuación exacta que la adjudicataria iba a obtener por los criterios de adjudicación del contrato evaluables automáticamente sino que resulta suficiente con que se pudiera conocer que se iba a ofertar en el sobre C el criterio de adjudicación en cuestión. Las partes codeemandadas, alegaban que la infracción del deber de secreto de las ofertas no era un incumplimiento relevante o determinante a efectos de la adjudicación

y que al haberse anulado el acuerdo de adjudicación por una infracción de escasa relevancia se había vulnerado el principio de proporcionalidad.

La controversia versaba, sobre la posibilidad de aplicar el principio de proporcionalidad en la apreciación de la relevancia de la infracción del deber de secreto de las ofertas, de manera que si su mera constatación debe determinar necesariamente la exclusión automática de la empresa licitadora-adjudicataria o debe ponderarse la relevancia de la infracción y su posible incidencia en la adjudicación. Ya entonces, se señalaba que el vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011 no imponía que cualquier infracción del deber de secreto de las ofertas tuviera que implicar la exclusión automática de la oferta y que, en todo caso, los artículos 145.2 y 150.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, debían ser objeto de interpretación de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

Pues bien, el TS avala esta interpretación y considera necesaria la aplicación del principio de proporcionalidad. Dado que el artículo 150.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011 nada decía en cuanto a las consecuencias del incumplimiento del deber de secreto de las ofertas, en defecto de los criterios acordados al respecto por el órgano de contratación, se impone la exigencia general del principio de proporcionalidad establecido en el artículo 4.1 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público así como en el artículo 18.1 de la Directiva 2014/24/CE, tratándose además de un principio cuya necesaria aplicación en materia de contratación pública está ampliamente reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). En particular, la sentencia del TJUE de 30 de enero de 2020 (asunto C-395/18) hace referencia a la necesidad de aplicación especialmente intensa del principio de proporcionalidad en los motivos de exclusión potestativos. Estima que deben aplicarse las causas de exclusión, en especial las de carácter potestativo, de manera proporcionada, es decir, atendiendo a la relevancia de la infracción y a sus efectos desde la perspectiva de la finalidad de la norma. Considera por tanto que la valoración de la trascendencia de la infracción del deber de secreto de las ofertas que hicieron tanto el órgano de contratación como el Tribunal de Recursos Contractuales se ajustó al principio de proporcionalidad. Supone pues una excepción a la aplicación del criterio fundado en el principio formalista cuando éste es llevado a su extremo más absurdo.

La finalidad de la norma, por tanto, es evitar la contaminación de los sobres, sobre la base de las circunstancias del caso concreto y valorarlo de acuerdo con el principio de proporcionalidad, excluyendo la oferta únicamente en los casos en que verdaderamente se haya producido esa contaminación. Por tanto, la respuesta debe analizarse caso a caso, y siempre en función de si se han vulnerado las garantías de obje-

tividad e imparcialidad. Algo que en el presente procedimiento no puede sostenerse que haya ocurrido con la revelación de los años de garantía, pues era el tiempo mínimo, de tal modo que ninguna relevancia tuvo cuando se incluyó la información en el sobre anterior, y no en el archivo o sobre 3. (...).».

Pues bien, del contenido de la oferta de la recurrente se deduce la infracción de lo señalado clara y reiteradamente en el PCAP respecto a la documentación a aportar en los sobres 2 y 3, y sobre que la documentación técnica se presentará “de modo que los aspectos de la misma que permitan su valoración conforme a criterios de evaluación automática figuren de modo separado a aquellos otros que deban ser valorados conforme a criterios cuantificables mediante un juicio de valor”; y ello dado que la recurrente introdujo la totalidad de su proposición respecto a los criterios de valoración automática denominados “Tiempos de hemostasia/sellado” y “Tiempos de absorción”, del lote 29 y 30, en el sobre 2, de hecho dicha documentación no fue aportada en el sobre 3, que era la prevista para ello conforme al PCAP.

Por tanto, no se trata de que en el sobre 2 se haya desvelado alguna información correspondiente al sobre 3, sino que la documentación presentada en el sobre 2, con expresa mención del nombre de cada uno de los dos criterios de adjudicación automática, contenía una detallada exposición de las cualidades técnicas del producto cuya valoración se pretendía. Ello supone una clara vulneración no sólo de las previsiones del PCAP, sino también de lo dispuesto en el artículo 146.2b) y 157 de la LCSP, con la consiguiente ruptura para las demás licitadoras de los principios de seguridad jurídica e igualdad de trato a las partes.

Sin que tal conclusión puede verse desvirtuada porque en la obtención de la concreta puntuación final intermedie la aplicación de una fórmula, ni tampoco por el hecho de que la información del producto ofer-

tado se encuentre publicada en internet, dado que la valoración de la oferta dada por la mesa se circunscribe a la información sobre el producto obrante en el expediente y alegada por las licitadoras.

Por lo que no es posible, en el presente caso, poder estimar que la contaminación pueda ser considerada irrelevante y asegurar, como pretende la recurrente, que el adelanto de la información no ha podido influir en la valoración de los criterios sometidos a juicio de valor. Por ello, y teniendo en cuenta la entidad de la información contenida en el sobre 2, que afectaba a la integridad de la documentación ofertada para ambos criterios y en ambos lotes, el juicio emitido por la mesa de contratación al considerar que se ha producido contaminación de la oferta no ha vulnerado el principio de proporcionalidad, cuya aplicación reivindica la recurrente.

Igualmente, cabe destacar la [Resolución 505/2024](#), en la que como se ha expuesto la controversia gira en torno a la incorporación de documentación, información o referencia del sobre de documentación justificativa de criterios de adjudicación en el sobre de documentación acreditativa de los requisitos previos.

En ella se indicaba que, en concreto, en la revisión de la documentación de la empresa ahora recurrente se observó que en su documento identificado en SiREC como “OCT2024 PROPUESTA CONSEJERÍA UNIVERSIDADES”, al analizar su contenido se concluyó que contenía los valores de la oferta económica de esta empresa y que ello vendría a suponer una vulneración de los principios de objetividad, transparencia, imparcialidad y secreto de las ofertas evaluables automáticamente.

La inclusión de dispositivos que reducen la emisión de contaminación al aire o al mar fue la información que se adelantó en el sobre número 1, en concreto, la inclusión de depósito de aguas negras y silenciador de escape según la normativa europea. Ello era

evaluable con cinco puntos según el anexo X del pliego de cláusulas administrativas particulares, siendo lo anterior lo que ha servido de base a la licitación del expediente de referencia. En este sentido, este Tribunal concluyó que la entidad ahora recurrente ha quebrantado de una forma clara, temeraria y de forma burda el secreto de la oferta, atentando a las garantías de imparcialidad y objetividad del procedimiento, y en concreto lo preceptuado en el artículo 146.2 b) de la LCSP.

XI.3.6. Exclusiones por incumplimiento de determinadas exigencias contenidas en los pliegos

Merece ser destacado que la exclusión de las entidades licitadoras o de sus ofertas, o la solicitud de la misma, por incumplimiento de determinadas exigencias contenidas en los pliegos representan uno de los mayores porcentajes de recursos.

Entre ellos, en el año 2024, los relativos a incumplimientos de ciertas exigencias previstas en el pliego de prescripciones técnicas particulares (en adelante PPTP) ascendieron a 33 supuestos, 14 de ellos en los que se recurría determinado acto de trámite cualificado y 19 en el que el acto impugnado era la adjudicación, (Resoluciones 23, 42, 56, 66, 67, 97, 104, 111, 130, 145, 188, 189, 209, 222, 252, 253, 285, 286, 351, 357, 359, 454, 484, 507, 587, 626, 650, 653, 657, 660, 663, 664 y 667), muy inferiores a los relativos al de cláusulas administrativas particulares que supusieron 7 recursos, en los que en tres de ellos se impugnaba el acto de trámite cualificado (Resoluciones 91, 187, 223, 605, 644, 648 y 649), similar a lo acaecido en los años 2021 y 2022, en los que los incumplimientos respecto del PPTP fueron muy superiores también a los del de cláusulas administrativas particulares. Asimismo, en el PPTP los incumplimientos han sido

sensiblemente más numerosos que los acontecidos en el año anterior.

En general, en la materia que se examina, es doctrina reiterada del Tribunal que solo procede la exclusión de la proposición presentada cuando el incumplimiento sea claro, expreso y deducible de la oferta, de modo que no quepa duda alguna que la misma es incongruente o se opone abiertamente a las exigencias contenidas en los pliegos.

Asimismo, el Tribunal ha señalado que el incumplimiento de los requisitos exigidos para licitar no admite graduación en cuanto al número de ellos; el hecho de que una empresa licitadora incumpla una exigencia de los pliegos es motivo suficiente para la exclusión de su oferta del procedimiento de licitación, no siendo necesario que se produzcan dos, tres o más incumplimientos.

De igual forma, ha de destacarse que también el Tribunal ha aclarado en determinados supuestos, en los que se alegan incumplimientos de determinadas exigencias que ha de cumplir la entidad contratista, que ciertos incumplimientos alegados por las entidades recurrentes no son requisitos mínimos necesarios para poder participar en la licitación, sino obligaciones que asume la entidad adjudicataria, cuyo incumplimiento no puede presumirse ab initio, sino que deben ser verificados en la fase de ejecución del contrato sin que sea razonable adivinar ni presumir que la entidad adjudicataria, que ha asumido la obligación de ejecutar la prestación con arreglo a la legislación vigente, vaya a incumplir dichos compromisos, salvo que de las especificaciones de la propia oferta quepa concluir, sin género de dudas, que efectivamente se van a producir tales incumplimientos.

Entre otras, cabe señalar la [Resolución 130/2024](#) en la que la controversia que suscita en el recurso se centra en discernir, si la oferta presentada por la re-

currente al lote 1 incumple el PPTP, tal como se concluye por parte de la mesa de contratación, en cuyo caso la decisión de exclusión de la oferta es ajustada a derecho o si, por el contrario, aquella cumple los requisitos establecidos en los pliegos, en tal caso la decisión de la mesa sería errónea.

Pues bien, entre las especificaciones técnicas establecidas en el PPTP, se indica de manera clara e indubitada que para el lote 1 el rack para amplificador, dentro de los elementos y accesorios indispensables, debe contar necesariamente con una «*Regleta de corriente de 1U con 8 enchufes de corriente bipolar con toma de corriente tipo schuko con interruptor y protección para niños*». Asimismo, queda meridianamente claro que, en el PPTP, para dicho lote 1 el altavoz, en número de cuatro, dentro de los elementos y accesorios indispensables, debe tener de forma obligatoria una «*Configuración 8" + 1"*». No son exigencias mínimas, como afirma la recurrente de forma reiterada en su escrito de recurso, de tal suerte que no es posible entender que no solo cumple, sino que además supera lo exigido, quien oferte más de ocho enchufes para el rack o una configuración para el altavoz por encima de 8.

Así las cosas, tras exponer determinada doctrina, este Tribunal señala que nos encontramos que asiste la razón al órgano de contratación cuando afirma que el motivo sobre el que se sustenta la decisión de exclusión de la oferta representa un incumplimiento claro, y objetivo del pliego, en la medida que, entre las especificaciones técnicas exigidas se había fijado, de manera expresa para el lote 1 que el rack para amplificador debería contar necesariamente con una «*Regleta de corriente de 1U con 8 enchufes de corriente bipolar con toma de corriente tipo schuko con interruptor y protección para niños*», y no que tuviese al menos ocho enchufes, y que el altavoz, en número de cuatro, debería tener de forma obligatoria una «*Configuración 8" + 1"*», y no de al menos 8" + 1".

Al respecto, atendiendo a las previsiones del PPTP, este exigía para el lote 1 que el rack para amplificador debería contar necesariamente con una regleta de corriente de 1U con 8 enchufes de corriente bipolar con toma de corriente tipo schuko con interruptor y protección para niños, mientras que la oferta de la recurrente no suscita duda al indicar en su oferta como señala en su recurso que ha propuesto dos regletas con cinco tomas de corriente cada una, sin que sea posible admitir en fase de adjudicación del contrato que el carácter industrial de este accesorio con ocho tomas no trae protección para niños, pues ello debió denunciarlo en un recurso contra los pliegos, cosa que no consta que hiciese. En este sentido, ha de estarse con el órgano de contratación cuando en su informe al recurso manifiesta que la solución de dos regletas de cinco tomas no es la requerida, dado que entre otras consideraciones implicaría una mayor ocupación del Rack y, en consecuencia, una disminución de las posibilidades futuras de ampliación.

Asimismo, como se ha expuesto, conforme a lo exigido en el PPTP para el lote 1 se requería para el altavoz, en número de cuatro, de forma obligatoria una «Configuración 8" + 1"», mientras que la ofertada por la recurrente es de 10" + 1", sin que pueda admitirse como pretende la recurrente que con ello cumple la prescripciones técnicas y las aumenta, aun cuando el woofer en 10" permita mayor potencia y rango de frecuencias, pues la configuración exigida de forma clara, expresa y meridiana en el PPTP en el lote 1 es de 8" + 1", y no de al menos 8" + 1", no resultando tampoco admisible que trate la recurrente de justificar su oferta aludiendo a determinadas características de un lote que no es el objeto de controversia.

Nos encontramos, pues, ante un supuesto paradigmático de exclusión de la oferta por un incumplimiento claro, y referido a elementos objetivos, perfectamente definidos en el PPTP.

Asimismo, en la [Resolución 644/2024](#) la recurrente interpone el recurso especial contra la exclusión de su oferta al lote 2 acordada por la mesa de contratación a la vista del informe técnico del responsable del contrato, según el cual, «**NO CUMPLE LOS REQUISITOS MÍNIMOS: Ofrece 2 años de garantía cuando se exigen 3 años de garantía**». En su escrito de recurso, la recurrente solicita de este Tribunal que dicte resolución en la que resuelva la inclusión de su oferta al lote 2 de la licitación para que sea evaluada junto al resto de ofertas. Para ello alega que, conforme a las características mínimas detalladas en el PPTP, la exclusión de su oferta al lote 2 se trata de un error manifiesto e inexcusable del órgano de contratación, alegando que «*En los Anexos que se han cumplimentado y presentado a esta licitación por parte de la empresa a la que represento (Anexo IV y Anexo IV_2), se detalla que ofertamos 3 años de garantía, tal y como marca el PPT, sin ampliaciones, acogiéndonos al mínimo establecido.*».

El Tribunal, tras reproducir en parte o en su totalidad el PPTP, así como la oferta de la recurrente, señala que, una vez contrastado el ofrecimiento del periodo de garantía, indicado en el anexo IV.2, con la documentación complementaria aportada por la recurrente, se pone de manifiesto que la oferta de ésta no cumple con el requisito mínimo de 3 años de garantía, por lo que este Tribunal considera procedente la exclusión de su oferta al lote 2.

La recurrente, en su momento, aceptó incondicionalmente esta cláusula del pliego al presentar su oferta (artículo 139.1 de la LCSP), sin que por otro lado conste que la hubiese impugnado a través de un recurso especial contra el meritado pliego. Así pues, el contenido de dicho pliego es ley entre las partes y vincula a todas ellas, sin que pueda ahora la recurrente impugnar indirectamente esta cláusula del pliego que no le favorece, por no haber ofertado siquiera el mínimo de 3 años de garantía exigido. Los pliegos son ya ac-

tos firmes y consentidos y deben ser respetados por todos los licitadores y por el propio órgano de contratación. Este criterio es reiterado y constante en la doctrina de este Tribunal y del resto de Órganos de resolución de recursos contractuales. Entre otras muchas, hemos de citar nuestras Resoluciones 150/2024 y 632/2023.

Con base en las consideraciones realizadas, hemos de concluir que la mesa de contratación actuó conforme al contenido de los pliegos que rigen la licitación. Por tanto, el recurso especial fue desestimado.

XI.3.7. Exclusiones por no superar un umbral mínimo establecido en los criterios de adjudicación para continuar en el procedimiento de licitación

En el año 2024, al igual que en los años 2021 a 2023, las exclusiones por no superar el umbral mínimo establecido en los criterios de adjudicación para continuar en el procedimiento de contratación no han sido especialmente significativas (**Resoluciones 89 y 140**), habiendo sido en ambas resoluciones desestimado el recurso interpuesto contra la exclusión, en la segunda de ellas al apreciar este Tribunal en el supuesto que se examina y sobre la base de la doctrina expuesta, que el informe técnico sobre valoración de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor goza de una presunción iuris tantum de acierto y razonabilidad que, a su juicio, no ha sido desvirtuada por las alegaciones esgrimidas en el escrito de recurso. Así, el informe técnico recoge de forma motivada la valoración que le merecen los subcriterios «*Capacidades integradas en el asistente funcional para el servicio de cita previa no atendida de VEIASA*», y «*Capacidades integradas en el asistente funcional para el servicio de pregunta abierta*», ambos incluidos en el criterio 1 «*Funcionalidades de la solución*», así como,

el criterio 3: «*Transferencia del Conocimiento y Documentación*». Por lo que el acuerdo de exclusión de la oferta de la recurrente por no alcanzar el umbral mínimo de puntuación exigido en el apartado 8 del Anexo I del PCAP, es conforme a la previsión contenida en la cláusula 10.5. del PCAP.

Respecto a esta materia, es de destacar que el Tribunal en su [Resolución 328/2018](#), de 22 de noviembre, en cuanto al establecimiento de umbrales mínimos de puntuación, citó la reciente, en aquel momento, Sentencia de 20 de septiembre de 2018, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-546/16 *Monte, S.L.*, relativa a una cuestión prejudicial suscitada por el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que confirma que el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público no infringía el Derecho europeo –en cuanto al establecimiento de umbrales mínimos de puntuación– teniendo en cuenta lo dispuesto en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

En este sentido, el segundo párrafo del artículo 146.3 de la nueva LCSP no solo ha confirmado la posibilidad de acudir a esta práctica, sino que introduce como novedad con respecto a la anterior norma de aplicación la necesidad de asignar un porcentaje mínimo si se opta por establecer un umbral con los ahora denominados criterios cualitativos.

XI.3.8. Exclusiones por no justificar la viabilidad de la oferta, inicialmente, incurra en presunción de anormalidad

Como se ha expuesto, de entre las resoluciones que resuelven recursos contra actos de exclusión o de admisión, destacan por su alta litigiosidad los formula-

dos contra la admisión o rechazo de la viabilidad de las ofertas incursas inicialmente en presunción de anormalidad. En este sentido, en aquellos supuestos que durante el procedimiento de licitación se detecta la anormalidad de alguna oferta, y tras el preceptivo procedimiento contradictorio la misma es aceptada o rechazada su viabilidad, es altamente probable que se vaya a interponer un recurso especial en materia de contratación, bien por aquella entidad licitadora cuya oferta haya sido rechazada, o bien por quien se sitúa en el orden de clasificación detrás de alguna proposición cuya viabilidad ha sido aceptada cuestionando la misma.

En este sentido, respecto a la justificación de las ofertas incursas inicialmente en presunción de anormalidad, todos los operadores de la contratación, esto es los poderes adjudicadores, las entidades licitadoras y los órganos de revisión de decisiones en materia contractual, han de tener en cuenta los principios de proporcionalidad y antiformalismo y que la oferta incurso en presunción de anormalidad es generalmente la económicamente más ventajosa, es decir, la de mejor relación calidad-precio.

Dentro del procedimiento contradictorio previsto en el artículo 149.4 de la LCSP, cobra especial importancia el requerimiento de justificación de la oferta, no bastando para ello, como sucede en muchos supuestos, con limitarse en el mejor de los casos a reproducir parte del citado artículo 149.4 de la LCSP.

En el año 2024, respecto a los rechazos de las ofertas incursas en presunción de anormalidad, este Tribunal ha entendido que dicho requerimiento de justificación era genérico e impreciso, entre otras, en las **Resoluciones 289, 318, 555, 572, 606 y 634**, con una incidencia similar a la acaecida en los años 2021 y 2022. Al respecto, al efectuarse el requerimiento a la entidad licitadora presuntamente incurso en presunción de anormalidad, si la mesa o el órgano de contratación entienden que determinada información o

acreditación es determinante para poder justificar la viabilidad debe de solicitarla expresamente en el requerimiento.

A juicio de este Tribunal, sobre la justificación de la viabilidad de la oferta aportada por la entidad licitadora cobra especial importancia la [Resolución 586/2022](#), que, aunque del año 2022, es citada en varias de las resoluciones relativas a dicha materia del año 2024 (169, 295, 350, 378, 416 y 597). En ella se señala que las empresas licitadoras en la elaboración de sus ofertas han de seguir una estructura conforme a la LCSP, distinguiendo entre costes directos e indirectos, gastos generales de estructura y beneficio industrial.

Respecto a los costes directos e indirectos, en dicha resolución se pone de manifiesto que una entidad licitadora razonablemente informada y normalmente diligente, cuando pretende presentarse a una licitación lo conveniente, sensato y prudente es realizar un proceso más o menos complejo para elaborar y confeccionar su oferta de la forma más competitiva posible, debiendo realizar un estudio lo más preciso que pueda de cuáles son los costes en los que incurriría con la ejecución del contrato al que pretende presentarse, esbozando los mismos en directos, que serían aquellos en los que puede incurrir una empresa y que, de manera inequívoca, se usan para la realización y producción de los productos o servicios, entre los que cobran enorme importancia los de mano de obra, sobre todo en la ejecución de los servicios, e indirectos, que serían los que, siendo necesarios, no son directamente imputables a la producción de un bien o servicio en particular, tales como alquiler de edificios y coste de instalaciones temporales, entre otros.

En cuanto a los gastos generales de estructura, se señala que a los costes directos e indirectos han de añadirse los gastos generales de estructura, que serían los originados por el mero hecho de tener una

actividad en funcionamiento y engloba los gastos necesarios para no cesar la actividad, pero que no están directamente relacionados con los productos o servicios que se ofrecen y por lo tanto, no aumentan los beneficios de la empresa, por ejemplo, los costes del gas, electricidad y limpieza, entre otros.

En este sentido, el Informe 40/19 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado los define como aquéllos que no tienen la consideración de coste del servicio, por cuanto no dependen directamente de la prestación de éste, sino que constituyen realmente costes derivados de la actividad general de la empresa, y que pueden responder a conceptos más o menos habituales y normalizados en el mercado. Dichos costes generales de estructura dependen fundamentalmente del tipo de actividad y de la estructura organizativa de la empresa, por lo que es un coste relativamente conocido por cada empresa.

Respecto del beneficio industrial, éste es la parte del precio que se corresponde con el beneficio de la persona empresaria o contratista, siendo su importe el que la empresa estime pertinente.

Por último, en dicha resolución 586/2022, respecto a la justificación de la viabilidad de la oferta se señala que, una vez elaborada y confeccionada la proposición por la entidad licitadora, en el supuesto de que la misma haya que justificarla, al haber incurrido inicialmente en presunción de anormalidad, simplemente dicha entidad licitadora ha de reproducir el proceso que realizó al formular su oferta, de tal suerte que no tiene más que documentar, si no lo hizo al confeccionarla, el proceso seguido para su elaboración.

Sobre el informe de viabilidad de la oferta a que hace referencia el antepenúltimo párrafo del apartado 4 del artículo 149 de la LCSP, ha sido demasiado usual rechazar ofertas en las que no se cuestiona la justificación, solo la falta de acreditación, excluyéndose proposiciones por cuestiones formales. En estos ca-

sos, con carácter previo a su rechazo, debe el poder adjudicador solicitar aquellas aclaraciones que entienda necesarias para justificar la viabilidad de la oferta, dejando claro la imposibilidad de su modificación. En este sentido, en este año ha habido dos de este tipo ([Resoluciones 350 y 378/2024](#)), similar a los dos años anteriores en las que solo hubo una.

Asimismo, sobre el principio de inalterabilidad de la oferta, este Tribunal ha señalado que, una vez formulada la proposición, incluida la justificación de su viabilidad en su caso, no resulta atendible cualquier planteamiento que de modo directo o indirecto suponga su alteración y, por ende, su acomodación para conseguir la adjudicación del contrato. Ello supone que, en los supuestos de justificación de una oferta inicialmente incurso en presunción de anormalidad, no es posible alterar la oferta inicialmente formulada ni, por ende, la justificación presentada de haber sido preciso formular una aclaración de la misma en todo o en parte, y ello aunque el importe total sea el mismo.

En este sentido, cualquier modificación o alteración de las ofertas presentadas, incluidos los supuestos de justificación de su viabilidad, iría en contra del principio de igualdad de trato, dado que la regla sin excepción es que no cabe modificar la oferta una vez formulada. Este tipo de resoluciones en las que se entendió que se había producido una modificación o alteración de las ofertas presentadas, en los supuestos de justificación de su viabilidad, tuvieron cierta relevancia en el año 2021, escasa en el ejercicio 2022, nula en el 2023 y solo una resuelta en este año 2024 ([Resolución 117/2024](#)).

En términos generales, por otra parte, es necesario poner de manifiesto que en la justificación de la viabilidad de la oferta aportada por la entidad licitadora, si ésta ha omitido en la justificación de la viabilidad de su oferta determinados costes, a criterio del órgano de contratación, o los ha calculado en cuantía insu-

ficiente, o no han sido debidamente acreditados, dichos costes deben disminuir el beneficio industrial estimado en su justificación, en cuanto ello sea posible, sin necesidad de que la entidad licitadora deba hacer una mención expresa sobre esta cuestión. En este sentido, en el año 2024, con una incidencia inferior al año anterior, este Tribunal ha indicado en varias resoluciones que el beneficio industrial es una partida que depende exclusivamente de la voluntad de la entidad licitadora, por lo que dicho beneficio podría asumir en parte o en su totalidad el déficit que se genere en otras partidas de costes de la prestación, o bien que existe la posibilidad de compensar con el importe de la partida correspondiente al beneficio industrial aquellas otras que puedan resultar insuficientes hasta el límite del importe que figure en la misma (**Resoluciones 311, 342, 416, 541 y 645**, entre otras).

En este sentido, y de forma más general, en la **Resoluciones 555/2023, 416/2024 y 541/2024** se ha señalado que los gastos generales de estructura como cualquier otro coste pueden absorber los déficits de otras partidas de costes, siempre que se acredite que los mismos se han justificado en exceso.

En cuanto a la discrecionalidad técnica del informe de viabilidad (**Resoluciones 7, 61, 71, 169, 258, 295, 311, 316 y 443**, entre otras), se ha de poner de manifiesto que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal y de los restantes Órganos de resolución de recursos contractuales, en la determinación de si una oferta, incurso inicialmente en presunción de anormalidad, está o no justificada su viabilidad, rige el principio de discrecionalidad técnica, según el cual la actuación administrativa esta revestida de una presunción de certeza o de razonabilidad apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación, y que sólo puede ser desvirtuada si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de

poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega.

Dicha doctrina de la discrecionalidad técnica del informe de viabilidad es invocada por todos los operadores de la contratación cuando les interesa. Al respecto, ha de indicarse que el que se hayan superado o no sus límites ha de acreditarse por quien la invoca o la trata de negar.

Respecto a la motivación del informe de viabilidad de aceptación o rechazo de la oferta, inicialmente incurso en presunción de anormalidad (**Resoluciones 71, 167, 326, 414 y 597**, entre otras), ha de señalarse que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que se justifica adecuadamente la viabilidad de la oferta, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación, y por otro lado, si la justificación de la oferta inicialmente incurso en presunción de anormalidad no se considera suficiente, la motivación del informe ha de ser más exhaustiva de forma que desmonte las justificaciones aportadas por la entidad licitadora.

Por último, en aquellos supuestos en que se interponga recurso especial en materia de contratación contra el rechazo de la oferta de la recurrente o contra la indebida admisión de la de otra entidad licitadora, inicialmente incurso en ambos casos en presunción de anormalidad, la desestimación íntegra de las pretensiones confirmaría la actuación realizada por el órgano de contratación y, por el contrario, la estimación total supondría en el caso de la oferta de la recurrente que ésta debe ser admitida a la licitación, y en el supuesto de que se cuestionara la indebida admisión de la proposición de determinada entidad licitadora conllevaría la necesidad de su rechazo de la licitación.

Sin embargo, en los casos concretos en los que la estimación fuese solo parcial, dada las funciones exclu-

sivamente revisoras de los actos emanados de los poderes adjudicadores que competen a este Tribunal, no le es posible declarar la aceptación o el rechazo de la oferta de la entidad recurrente o de otra licitadora por justificar o no su viabilidad, al haberse estimado parte de las alegaciones del recurso y desestimado otras, siendo esta una función que únicamente compete al órgano de contratación, ex artículo 149 de la LCSP, de tal suerte que en esos supuestos una vez que la mesa o el órgano de contratación, en cumplimiento de la resolución y previo requerimiento al efecto, si lo estima necesario, haya examinado la eventual información y documentación aportada por la entidad recurrente u otra licitadora a los efectos de justificar la viabilidad de la oferta, sin que ello en ningún momento pueda suponer modificación de la misma, podrá efectuar una apreciación conjunta de todos los elementos concurrentes, teniendo en cuenta además lo expuesto en la resolución, y decidir el órgano de contratación de forma motivada, previa propuesta de la mesa en su caso, la aceptación o rechazo de la oferta correspondiente (Resoluciones 167, 169, 287, 295, 350 y 378, entre otras).

En estos supuestos de estimación parcial de un recurso especial en materia de contratación interpuesto contra el rechazo de la oferta de la recurrente o contra la indebida admisión de la de otra entidad licitadora, inicialmente incurso en ambos casos en presunción de anormalidad, en la ejecución de la resolución dictada por el Tribunal, ha de tenerse en cuenta la doctrina expuesta sobre el principio de inalterabilidad de la oferta, de tal suerte que en los supuestos de justificación de una oferta inicialmente incurso en presunción de anormalidad, no es posible alterar la oferta inicialmente formulada ni, por ende, la justificación presentada de haber sido preciso formular una aclaración de la misma en todo o en parte, y ello aunque el importe total sea el mismo.

XI.3.9. Exclusiones relacionadas con el requerimiento de documentación previa a la adjudicación

Al respecto, dispone el apartado segundo del artículo 152 de la LCSP que: *«Una vez aceptada la propuesta de la mesa por el órgano de contratación, los servicios correspondientes requerirán al licitador que haya presentado la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 para que, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de las circunstancias a las que se refieren las letras a) a c) del apartado 1 del artículo 140 si no se hubiera aportado con anterioridad, tanto del licitador como de aquellas otras empresas a cuyas capacidades se recurra, sin perjuicio de lo establecido en el segundo párrafo del apartado 3 del citado artículo; de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 76.2; y de haber constituido la garantía definitiva que sea procedente. Los correspondientes certificados podrán ser expedidos por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, salvo que se establezca otra cosa en los pliegos.*

De no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose a exigirle el importe del 3 por ciento del presupuesto base de licitación, IVA excluido, en concepto de penalidad, que se hará efectivo en primer lugar contra la garantía provisional, si se hubiera constituido, sin perjuicio de lo establecido en la letra a) del apartado 2 del artículo 71.

En el supuesto señalado en el párrafo anterior, se procederá a recabar la misma documentación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas.».

En el presente apartado, se recogen aquellos supuestos en los que se recurre la exclusión de las entidades licitadoras o de sus ofertas –en terminología del citado artículo 150.2 de la LCSP que han retirado sus ofertas–, que no hayan sido puestos de manifiesto en los apartados anteriores, en los que se han analizado los recursos contra las exclusiones relacionadas con la presentación de la documentación, con la capacidad de la persona empresaria, con la solvencia de las empresas licitadoras y con las deficiencias en la subsanación de la documentación acreditativa de los requisitos previos.

En el año 2024, al igual que en los ejercicios 2021 a 2023, la incidencia de este tipo de supuestos ha sido más bien escasa (**Resoluciones 59, 197, 448 y 604**), aunque algo superior a dichos años. En concreto en la [Resolución 59/2024](#), se señala que el 22 de diciembre de 2023 se dicta acto por la mesa de contratación por la que se desestiman las alegaciones vertidas por la entidad ahora recurrente, en relación con el expediente de penalidad por retirada injustificada de oferta y se acuerda mantener la imposición de la penalidad del 3% del presupuesto base de licitación prevista en el artículo 150.2 LCSP, por no cumplimentar el requerimiento de documentación, por una cantidad de 205.928,60 euros.

Por su parte, la recurrente viene a fundamentar en su recurso que no procede la imposición de la penalidad, pues la cláusula 10.7.2 del PCAP prevé que en caso de no cumplimentar el requerimiento previsto para la entidad adjudicataria se le impondrá la penalidad del 3% en idénticos términos que el artículo 150.2, por eso es necesario que la conducta a penalizar sea injustificada, dolosa, y suficientemente grave, pues así se ha interpretado el contenido de este precepto por la doctrina y la jurisprudencia.

Al respecto, este Tribunal indica que la imposición de la penalidad es, junto con la retirada de la oferta o

exclusión de la licitadora, una consecuencia jurídica legalmente vinculada al incumplimiento del requerimiento previsto en el artículo 150.2 de la LCSP, en una fase previa a la adjudicación del contrato.

Dado que la imposición de la penalidad que se adoptare por el acuerdo recurrido derivaría de la autoexclusión de la oferta del artículo 150 de la LCSP, y no de la falta de formalización ex artículo 153 del mismo cuerpo legal, este Tribunal ostenta competencia objetiva para revisar las consecuencias jurídicas derivadas de dicha actuación administrativa, esto es, la consideración hecha por el órgano de contratación de tener por retirada la oferta y optar por la imposición de penalidad por el importe del 3% del presupuesto base de licitación cuya adjudicación se había propuesto a favor de la entidad recurrente.

Por lo dicho, este Tribunal considera que el acto dictado (imposición de la penalidad por incumplimiento del requerimiento del artículo 150.2 de la LCSP) es uno de los previstos en el artículo 44.2 de la LCSP y, en consecuencia, impugnabile a través del recurso especial en materia de contratación.

En este sentido, el elemento esencial en el asunto que se examina es entender si la demora ha sido excesiva en el procedimiento para proponer la adjudicación del contrato, ya que en el presente procedimiento en el PCAP se señalaba un plazo mayor para realizar la adjudicación. De acuerdo con el artículo 34 de la LCSP, se mantiene que en los contratos del sector público podrán incluirse cualesquier pactos, cláusulas y condiciones, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración. En el Anexo I se estableció un periodo superior que no ha resultado impugnado, un plazo de seis meses, por lo que a dicho plazo del Anexo I al que remite la cláusula ex artículo 139 LCSP habrá de estarse.

Por tanto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal desestimó el recurso en lo que se refería a la imposición de la penalidad.

Respecto a la [Resolución 448/2024](#), la controversia se centra en analizar el acuerdo del órgano de contratación por el que se considera retirada la oferta de la UTE recurrente derivada de la falta de acreditación de determinada documentación previa a la adjudicación, en el sentido establecido en el artículo 150.2 de la LCSP.

La recurrente entre otras cuestiones argumenta que en el momento procedimental oportuno ya se concedió a su oferta los 5 puntos correspondientes por la experiencia adicional del jefe de obra, de lo que a su juicio se deriva que ya la mesa de contratación examinó en su momento la documentación que aportó para obtener esa puntuación y que no procedía que tuviera que volver a presentarla en un momento posterior. En este sentido, matiza que tras la apertura del sobre 3 ya fue objeto de valoración su oferta respecto de este criterio de adjudicación, por lo que, de alguna manera, en virtud del artículo 28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no procedería volver a realizar el requerimiento de una documentación que ya obraba en poder de la Administración.

Sin embargo, a juicio de este Tribunal, la UTE no repara en un hecho de importancia y es que –como advierte el órgano de contratación– la propia recurrente modifica las personas que conforman los medios técnicos responsables adscritos a la ejecución del contrato. Dicha circunstancia es puesta de manifiesto por el órgano de contratación al analizar la documentación previa a la adjudicación y es reconocida por la UTE en el nuevo anexo V que presenta junto a la documentación previa a la adjudicación. En este sentido, en el requerimiento de aclaración sobre la documentación presentada se le indica: «La

UTE propuesta como adjudicataria aporta nuevamente el Anexo V ‘COMPROMISO DE ADSCRIPCIÓN DE MEDIOS’, identificando a personas distintas al aportado durante la licitación en el sobre 1, por lo que se precisa aclaración de manera detallada de quien finalmente ostentará la figura del Jefe de Obra y Encargado y así acredite los cambios en los medios materiales aportados».

Es decir, no puede considerarse que la documentación objeto de valoración ya había sido aportada, cuando la misma deriva de la experiencia de unos medios personales que la UTE cambia al aportar la documentación previa a la adjudicación, al presentar un anexo V con un contenido diferente respecto de los medios humanos iniciales teniendo en cuenta, además, que la experiencia adicional de uno de ellos fue lo que se consideró para obtener los cinco puntos anteriormente mencionados.

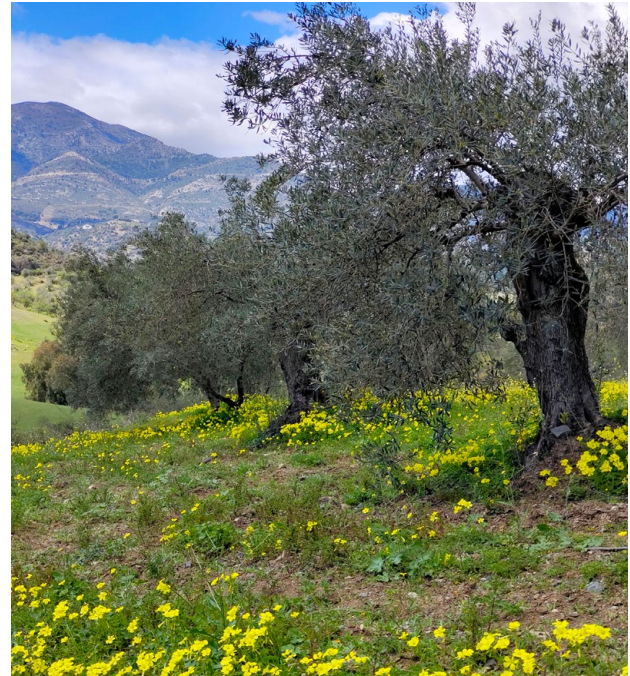
Así las cosas, como decimos, dicha circunstancia es reconocida por la propia UTE, ya que en el nuevo anexo V que presenta tras el requerimiento de aclaraciones, el tercero, de 17 de julio de 2024, manifiesta que: «*Por motivos de producción y de organización empresarial estos trabajadores son quien finalmente ostentarán la figura de Jefe de Obra y de Encargado, sustituyendo a los indicados en el sobre 1 de la licitación*».

En conclusión, queda claro que en tanto la valoración de la oferta respecto del criterio de adjudicación relativo a la experiencia adicional del jefe de obra se hizo con otros medios personales distintos a los incorporados inicialmente en la oferta, procedía la solicitud de aclaraciones con el objetivo de comprobar si los nuevos perfiles incorporados eran equivalentes a los iniciales, no apreciándose por ello infracción en el proceder de la mesa de contratación al solicitarle a la UTE documentación aclaratoria a la vista de la experiencia alegada por la entidad en el nuevo anexo V presentado junto a la documentación previa a la adjudicación, dado que aquella tenía, en el sentido

manifestado, que corroborar que la experiencia de la nueva persona que figura en el perfil de jefe de obra era equiparable al de la persona incluida inicialmente en la oferta, de forma que la sustitución se pudiera considerar que no alteraba la oferta inicialmente presentada.

Pues bien, tras analizarse la documentación aportada por la UTE recurrente para acreditar la experiencia adicional del perfil de jefe de obra, se concluye por el Tribunal que el órgano de contratación no actuó de forma incorrecta al detectar como consecuencia del trámite de aportación de la documentación previa a la adjudicación, que la UTE modifica la proposición inicialmente presentada, al incorporar un nuevo perfil sobre el que no acredita de manera suficiente que su experiencia sea equivalente para obtener la misma puntuación que había recibido inicialmente su oferta y que había sido determinante para obtener la adjudicación.

Sobre lo anterior, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia de 29 de marzo de 2012 (asunto C599/10), viene a declarar que el artículo 2 de la Directiva 2004/18 no se opone a que *«excepcionalmente, los datos relativos a la oferta puedan corregirse o completarse de manera puntual, principalmente porque sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos, a condición de que esa modificación no equivalga a proponer en realidad una nueva oferta.»*. Y concluye la sentencia citada que *«(...) en el ejercicio de la facultad de apreciación de que dispone así el poder adjudicador, este último está obligado a tratar a los diferentes candidatos del mismo modo y con lealtad, de manera que, al término del procedimiento de selección de las ofertas y en vista de los resultados de éste, no pueda concluirse que la petición de aclaraciones benefició o perjudicó indebidamente al candidato o candidatos que la recibieron»*. Por todo lo anterior, se desestimó la pretensión principal del recurso.



XI.3.10. Admisiones de las entidades candidatas o licitadoras o de sus ofertas

Como ya se puso de manifiesto en memorias anteriores, la LCSP de 2017 introdujo un nuevo acto de trámite cualificado, como susceptible de recurso especial en materia de contratación que no existía en la normativa anterior, tal es el caso de las admisiones de las entidades licitadoras o de sus ofertas.

En este sentido, en el año 2024 el número de recursos formulados contra la admisión de las entidades candidatas o licitadoras o de sus ofertas ha sido similar a la de los años 2021 y 2022, y muy superior a los acontecidos en el año 2023, destacando en el presente año los resueltos en las **Resoluciones 55, 114, 123, 188, 234, 258, 341, 405, 417, 420, 452, 516 y 605**.

En dos de las trece resoluciones se denunciaba la indebida admisión de determinada entidad o enti-

dades licitadoras por estar incurso supuestamente en presunción de anormalidad. Asimismo, en cinco de las citadas resoluciones los recursos interpuestos fueron inadmitidos en todo o en parte por distintas circunstancias.

Entre las citadas, en la [Resolución 405/2024](#), el acto formalmente impugnado es determinado acuerdo de la mesa de contratación en el que se admite implícitamente, además de la oferta de la recurrente, la de las otras entidades candidatas, las cuales licitaron con el compromiso de constituir una unión temporal de empresas.

Al respecto, el apartado b) del artículo 44.2 de la LCSP dispone que podrán ser objeto del recurso *«Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que éstos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.»*

Así pues, los actos de trámite dictados durante la tramitación del procedimiento de adjudicación solo podrán ser impugnados de manera autónoma e independiente cuando concurren los requisitos previstos en el citado artículo 44.2 b) de la LCSP, por lo que se ha de determinar si el acto implícito de admisión de la oferta de la UTE licitadora acordado por la mesa de contratación es susceptible de recurso especial, conforme al precepto señalado o solo puede ser impugnado con ocasión del recurso interpuesto contra la adjudicación.

Así las cosas, aunque el acuerdo de la mesa de contratación admite de forma implícita, además de la oferta de la recurrente, la de la otra participante presentada al procedimiento de adjudicación, esto es la de la UTE licitadora, ha de puntualizarse que la procedencia del recurso especial contra dicho acto, habrá de analizarse necesariamente a la luz de la concurrencia de los restantes requisitos de accesibilidad al mismo y especialmente de la legitimación, lo que exigirá un análisis caso a caso, pues una ausencia clara de legitimación tendría que abocar a la inadmisión del recurso.

En el mismo sentido expuesto, se pronunció el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta), que en su Sentencia, de 5 de abril de 2017, asunto C-391/15 (Marina del Mediterráneo SL y otros contra Agencia Pública de Puertos de Andalucía), dictada en la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, señala que *«(...) incumbe al Tribunal remitente determinar si concurren las restantes condiciones relativas a la accesibilidad de los procedimientos de recurso previstas en la Directiva 89/665. A este respecto, procede observar que, según lo dispuesto en el artículo 1, apartados 1, párrafo tercero, y 3, de dicha Directiva, para poder considerar que los recursos interpuestos contra las decisiones adoptadas por un poder adjudicador son eficaces, deben ser accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una supuesta infracción del Derecho de la Unión en materia de contratos públicos o de las normas de transposición de dicho Derecho (...).»*

De forma similar, ya desde el año 2018 se vienen pronunciando otros órganos de revisión de decisiones en materia contractual como el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en sus Resoluciones 131/2018, de 25 de abril y 157/2018, de 22 de mayo, así como este Tribu-

nal en sus Resoluciones 280/2018, de 10 de octubre y 298/2018, de 23 de octubre y, más recientemente entre otras, en la 567/2023, de 21 de octubre, la 114/2024, de 22 de marzo y la [234/2024](#), de 7 de junio.

En el supuesto aquí enjuiciado, conforme a lo expuesto, el interés legítimo que ostenta la recurrente resulta de la impugnación de la oferta de la UTE admitida, que en esta fase del procedimiento ha quedado clasificada en primer lugar, por encima de la formulada por ella que lo ha sido en segundo lugar, ya que la eventual estimación del recurso determinaría, que la misma pudiera acceder a la adjudicación si finalmente la oferta clasificada en primer lugar resultase excluida de la licitación, dado que, a mayor abundamiento, en la presente licitación solo se han presentado y han sido admitidas, además de la oferta de la recurrente, la de la UTE licitadora cuya admisión se cuestiona.

En definitiva, a la vista de lo expuesto, en el presente supuesto el recurso se interpone contra la admisión de la oferta de la UTE licitadora, en un contrato de suministro cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.b) de la LCSP.

En este sentido, y con base en lo expuesto, no es posible admitir la alegación del órgano de contratación, que en el informe al recurso afirma que teniendo en cuenta que, en el fondo, lo que se está recurriendo son los fundamentos técnicos expuestos en los informes de 1 y 9 de julio de 2024, no siendo éstos impugnables al no tener carácter vinculante, dado que el acto formalmente impugnado es el acuerdo de la mesa de contratación de admisión implícita de la oferta de la UTE licitadora, susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme al artículo 44.2.b) de la LCSP.

XI.4. Supuestos de impugnación del acto de adjudicación

XI.4.1. Impugnación indirecta de los pliegos al recurrir la adjudicación

(Resoluciones 49/2024, 83/2024, 255/2024 y 403/24).

A pesar de que la doctrina de este Órgano sobre esta controversia se mantiene desde la Resolución 391/2015, la cuestión sigue siendo objeto de impugnación como se puede observar en las resoluciones arriba citadas, que durante el año 2024 siguen analizando esta problemática. La regla general es que los pliegos son la ley del contrato entre las partes y que la presentación de proposiciones implica su aceptación incondicionada por las entidades licitadoras, por lo que, en virtud del principio de *“pacta sunt servanda”* y teniendo en cuenta que la entidad recurrente en cada caso no impugnó los pliegos en su día, haciéndolo tras la adjudicación del contrato, necesariamente habría que estar al contenido de los mismos que ya son actos firmes y consentidos.

La única excepción a esta regla es que el vicio o irregularidad afectante a los pliegos no hubiera podido detectarse en el momento de la aprobación de estos por un licitador normalmente diligente y razonablemente informado, siendo en un momento posterior de la licitación –normalmente, en la fase de valoración de las ofertas tratándose de los criterios de adjudicación– cuando es posible evidenciar la nulidad de la cláusula del pliego o del criterio en cuestión, en la medida que propician una actuación sin límites y excesivamente discrecional del órgano de contratación, claramente vulneradora del principio de igualdad de trato.

Así, por ejemplo, en el supuesto examinado por la [Resolución 49/2024](#), de 1 de febrero, se estimó que la recurrente, comprendió, desde el momento de

publicación del anuncio de licitación y de los pliegos en el perfil de contratante, el contenido y alcance de determinados anexos, por lo que los pudo impugnar si hubiese estimado que se conculcaba la legalidad o algún principio básico de la contratación pública. Lo que no puede hacer, se afirma, es aceptar incondicionalmente el contenido del anexo al formular su oferta y discrepar de su contenido, en el recurso, cuando ha tenido ciertas dificultades sobrevenidas al preparar su proposición.

Por lo demás, la resolución señalaba que este es el criterio que, a *sensu contrario*, mantiene la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 12 de marzo de 2015, asunto C-538/13 Evigilo, apartados 52 a 58, al declarar que la efectiva aplicación de las Directivas de contratos y de recursos exige que una entidad licitadora, razonablemente informada y normalmente diligente, que no pudo comprender las condiciones de la licitación hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, le informó de los motivos de su decisión, pueda interponer un recurso sobre la legalidad de la licitación hasta que finalice el plazo del recurso contra el acto de adjudicación.

Asimismo, se hace referencia a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 2021 (rec. 7644/2019) que recuerda la doctrina casacional sentada por la STS 398/2021 (rec. 4883/2019) sobre la posibilidad de impugnación indirecta de los pliegos de cláusulas administrativas particulares de la contratación pública: «[...] Cabe excepcionalmente la impugnación indirecta de los pliegos rectores de la licitación, consentidos por no haberse impugnado directamente. Para ello deben probarse o las circunstancias a las que se refiere la jurisprudencia del TJUE o que incurren en motivos de nulidad de pleno Derecho, motivos que se aprecian de forma excepcional y restrictiva. [...]».

Por lo demás, si se estimaran este tipo de recursos y se anulara la adjudicación junto a todo el proceso de licitación, incluido el propio PCAP, se estaría dejando al albur de las entidades licitadoras tanto la elección del momento en que resultaría posible impugnar los potenciales vicios de nulidad de los pliegos, como el propio curso del procedimiento de licitación. Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2004 (RJ 2004, 5448), puede resultar contrario a la buena fe que debe presidir la vida del contrato el que se consienta una o varias cláusulas o prescripciones técnicas y luego, al no resultar adjudicatario, se impugne la adjudicación argumentando que los pliegos consentidos son contrarios al ordenamiento jurídico, concluyendo el Alto Tribunal que toda acción de nulidad contra los pliegos debe dejar a salvo los principios de buena fe y de seguridad jurídica, a cuya preservación tiende la firmeza de los actos para quienes los hayan consentido.

Se ha de tener en cuenta que, conforme al artículo 1 de la Directiva 89/665/CEE, de 21 de diciembre de 1989, el recurso especial se configura como mecanismo ágil y eficaz que posibilita la corrección de infracciones en las decisiones de los poderes adjudicadores, pero no tiene una finalidad preventiva de futuros incumplimientos contractuales. En estos supuestos los pliegos son actos firmes al no haber sido impugnados, sin que se pueda suplir esta inactividad procesal con el posterior recurso contra la adjudicación, proyectando sobre este acto dudas e incertidumbres que no tienen su fundamento en defectos o irregularidades de la oferta adjudicataria, ni de las restantes ofertas que, resultando admitidas, no han resultado adjudicatarias.

Por tanto, la resolución concluía que la redacción del anexo impugnado quedó firme, indicando sin que pueda acordarse posteriormente su anulación con motivo del recurso interpuesto contra la adjudicación del contrato. No cabe acoger la pretensión de

anulación del acto de adjudicación basada exclusivamente en los supuestos errores de los pliegos, ya que la recurrente, que podría haber detectado perfectamente aquel, debió ejercer su derecho a recurrir el contenido de aquellos en un momento procedimental anterior, que inevitablemente ya ha precluido por las razones expuestas.

Otros pronunciamientos anteriores que abordan esta doctrina son las Resoluciones 104/2021, 131/2021, 246/2021, 458/2021, 459/2021 y 555/2021, 31/2022, 41/2022, 42/2022, 82/2022, 104/2022, 147/2022, 338/2022, 381/2022, 441/2022, 443/2022, 444/2022, 526/2022, 577/2022, 596/2022, 621/2022 y 624/2022, 272/2023, 426/2023, 572/2023 y 595/23.

XI.4.2. La confidencialidad de las ofertas

(Resoluciones 61/2024, 169/2024, 238/2024, 253/2024, 326/2024, 327/2024, 364/2024, 375/2024, 427/2024, 433/2024, 443/2024, 491/2024, 492/2024, 650/2024 y 653/2024).

XI.4.2.1. Equilibrio entre los derechos de acceso al expediente y de garantía de confidencialidad de las ofertas

El trámite de vista del expediente en el Tribunal puede ejercerse a petición del recurrente por no haberle permitido el órgano de contratación acceder al mismo y/o a petición del resto de interesados con carácter previo a formular sus alegaciones al recurso.

Criterio del Tribunal:

- Ha de encontrarse un equilibrio adecuado entre el derecho de defensa y el de protección de los intereses comerciales de los licitadores, de forma que ninguno de ellos se vea perjudicado; y es que ni la confidencialidad puede comprender la totalidad de la oferta, ni la publicidad y transparencia

pueden implicar el acceso incondicionado al expediente de contratación y a las ofertas de las restantes licitadoras.

- Quiebra el mencionado equilibrio ante una declaración genérica de confidencialidad, más grave aún si la efectúa el órgano de contratación yendo en algunos casos incluso más allá de la propia declaración de los licitadores: no ha querido el legislador imponer al órgano de contratación cautelas en salvaguarda de la confidencialidad de las ofertas, cuando esta no ha sido pretendida ni buscada por los propios licitadores. En definitiva, el órgano de contratación no debe ser garante de la confidencialidad al margen del interés de la licitadora afectada, sino solo cuando existe una razón legítima para hacerlo y un derecho que preservar.
- Lo anterior no resulta óbice para que el órgano de contratación pueda aceptar en determinados supuestos declaraciones de confidencialidad posteriores, cuando tenga conocimiento de información que pueda contener secretos comerciales que deban tener especial protección. Asimismo, dicha cautela debe tenerla el Órgano de resolución del recurso especial en el supuesto de que vaya a conceder acceso al expediente a alguna de las partes interesadas en el procedimiento.
- El derecho de acceso a la oferta de otro licitador no es un derecho absoluto que pueda ejercerse sin límite alguno. El mismo debe estar amparado en un interés legítimo por comprobar o verificar una actuación del poder adjudicador que se estime incorrecta o no ajustada a la legalidad, sin que dicho acceso pueda obedecer a un mero deseo de búsqueda de defectos o errores en la oferta de otro licitador.

Ya en la Resolución [349/2021](#), de 23 de septiembre, se indicaba que la confidencialidad como derecho al secreto profesional o comercial no se trata de un

derecho de carácter preclusivo en el procedimiento de contratación, es decir, el error en la cumplimentación de un documento del que dependa el acceso no convierte en no confidencial lo que podría serlo. Existiendo el derecho al acceso sobre determinada información y su posibilidad de limitación, y en concreto sobre la oferta de un licitador, el hecho de no haber sido diligente en la cumplimentación de un determinado anexo, no determina la inexistencia del derecho, esta falta de diligencia, o el error material no supone que pueda ser considerada como el derecho del órgano de contratación a poder revelar documentos o informaciones que suponen una ventaja competitiva para la empresa, y que ésta mantiene en secreto porque de ser conocidas por la competencia se perdería esa ventaja. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en su sentencia de 14 de febrero de 2008 1 (Asunto C450/06, VAREC S.A. contra el estado belga) así lo ha recogido. Esas ventajas industriales o comerciales, no es proporcionado pretender que puedan perderse por un simple olvido, pues las empresas con seguridad han invertido esfuerzo en capital humano y material. Una participación en una licitación pública no puede implicar, por el mero hecho de un olvido, el riesgo de ir en provecho de la competencia si se hiciera público, pues no solo se perjudica para la licitación en curso, sino también tiene alcance para el futuro, pudiéndose perjudicar posteriores licitaciones desalentando la concurrencia en el futuro ante el riesgo de poder perder el secreto de una información sobre la que se basa la buena marcha económica de una empresa. El deber de confidencialidad de las ofertas del artículo 133.1 LCSP, no alcanza sólo al órgano de contratación, sino también a sus servicios dependientes, lo que incluye a la mesa de contratación y al resto de órganos consultivos o auxiliares que intervienen en el expediente. En este sentido, vincula incluso en vía de recurso especial en materia de contratación, de tal modo que el Tribunal cuando conoce de un recurso en materia

de contratación debe garantizar adecuadamente la confidencialidad de las propuestas de los licitadores y el secreto de dicha información. Resulta por tanto adecuado que el Tribunal correspondiente requiera al órgano de contratación la manifestación expresa sobre las declaraciones de confidencialidad si éstas no constan en el expediente. Todos estos motivos suponen que se deba ser especialmente proactivo para que los licitadores manifiesten expresamente qué documentos de la oferta que presentan los licitadores deben ser tratados como confidenciales y por qué han de tener esa consideración, de tal modo que en el conflicto entre el derecho de defensa del licitador descartado y el derecho a la protección de los intereses comerciales del licitador adjudicatario, se ha de buscar el necesario equilibrio, de forma que ninguno de ellos se vea perjudicado más allá de lo estrictamente necesario. De este modo debe existir una justificación suficiente del sacrificio realizado por cada licitador, el que solicita el acceso, y el que se opone al mismo; pues ni el principio de confidencialidad es absoluto, ni tampoco lo es el de publicidad. Sí tiene derecho el licitador, al que se le restringe, a una motivación sobre la denegación parcial o completa de acceso al expediente.

En general, estos criterios se vienen manteniendo desde la Resolución 326/2016, de 22 de diciembre y se puede consultar en resoluciones más recientes como la 353/2021, de 30 de septiembre y la 87/2022, de 18 de marzo.

En este sentido y como ya se indicó en la citada Resolución 353/2021, corresponde a la empresa licitadora declarar la confidencialidad, pero, el órgano de contratación (y este Tribunal) no está vinculado absolutamente por esta declaración sino que, antes al contrario, debe verificar el mantenimiento de un adecuado equilibrio de los derechos de las licitadoras. El contrapeso a esta facultad se encuentra en la motivación, en que se expliquen las razones por las que se

deniega el ejercicio de un derecho, en este caso, el de acceso a la información de las ofertas.

En este sentido, el artículo 19 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, determina que los principios de publicidad y transparencia propios de la contratación administrativa exigen que el acceso a los documentos que obran en el expediente sea la regla general, y la salvaguarda de la confidencialidad de los datos contenidos en las ofertas la excepción, por ello se ha justificar adecuadamente la limitación del acceso. El derecho de acceso al expediente tiene carácter instrumental, y para hacerse efectivo necesita estar relacionado con la debida motivación como presupuesto del derecho de defensa de la licitadora no adjudicataria o excluida, de tal modo que no será necesario dar vista del expediente al recurrente más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para interponer motivadamente el recurso (v.g. [Resolución 364/2024](#), de 6 de septiembre).

Como se ha señalado, el acceso a determinada documentación debe ser concreta y estar vinculada a la presentación de un recurso suficientemente fundado en derecho, sin que pueda estar amparada, la solicitud de vista de expediente, en la búsqueda general de errores en el procedimiento de licitación, así se menciona en la [Resolución 235/2024](#), de 7 de junio, que el derecho de acceso al expediente tiene carácter instrumental, y para hacerse efectivo necesita estar relacionado con la debida motivación como presupuesto del derecho de defensa del licitador no adjudicatario o excluido, de tal modo que no será necesario dar vista del expediente a la recurrente más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para interponer moti-

vadamente el recurso. Es decir, no cabe el acceso al expediente para comprobar si existe error o no en la valoración de las ofertas basado en una mera sospecha que ponga en duda el criterio del informe técnico sin esgrimir mayor motivación.

Hay que señalar que también puede resultar relevante el comportamiento de la propia recurrente respecto de la documentación de otros licitadores a la que pretende acceder. Así, por ejemplo, se han analizado en diversas resoluciones supuestos en los que la recurrente pretendía acceder a documentación que ella misma había declarado confidencial en su oferta. Este supuesto se analiza en la Resolución 200/2023, de 10 de abril, en la que sobre esta cuestión se alude a la Sentencia 20/2020 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo), de 15 de enero de 2020 [Roj: STS 54/2020] con relación al principio de buena fe. En la citada resolución se concluye: «*la pretensión de la recurrente sobre el acceso a la documentación contenida en el sobre 2 de la entidad ahora adjudicataria, además de lo expuesto hasta ahora en la presente resolución, deviene contraria al deber de coherencia en el comportamiento exigido en el artículo 7.1 del Código Civil, que dispone que “Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de buena fe”*».

Asimismo, resulta relevante poner de manifiesto los supuestos en los que las recurrentes justifican su solicitud de acceso al expediente en la falta de motivación del acto impugnado (v.g. [Resoluciones 326 y 327/2024](#), de 9 de agosto). En las citadas resoluciones el Tribunal considera que la falta de motivación de los actos no tiene obligatoriamente que conllevar que este Órgano conceda el acceso al expediente ante el incumplimiento del órgano de contratación, dado que la motivación es un mandato legal ex artículo 151 de la LCSP. Por tanto, se concluye que en el supuesto en que se detecte la infracción alegada por la recurrente, la estimación del recurso conllevará que el órgano de

contratación tenga que notificar la motivación de la adjudicación y la recurrente tendrá, en el supuesto de que lo estime necesario, nueva oportunidad de solicitar el trámite de vista de expediente, por lo que no se le causaría indefensión, siendo ésta, al entender de este Órgano, la actuación más cauta y proporcionada a la vista de que la entidad sobre la que se solicita el acceso a su oferta había declarado la documentación confidencial, motivo por el que en el supuesto objeto de análisis se acuerda denegar el acceso.

XI.4.2.2. Respeto de la confidencialidad de la oferta, secretos comerciales

Esta cuestión se ha abordado en la [Resolución 491/2024](#), de 8 de noviembre, y en otras anteriores como la Resolución 353/2021, de 30 de septiembre, al hilo de la confidencialidad y la motivación se analizan aquellos aspectos de las ofertas a cuyo acceso se puede limitar, y por tanto, lo que habrá de considerarse como un secreto comercial. En este sentido se indica que el derecho de acceso al expediente, ex artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no se extiende a otros documentos que, aun cuando hubieran sido aportados por las licitadoras, no hayan servido de antecedente de la resolución impugnada. La confidencialidad se extiende solo a documentos que sean verdaderamente secretos, es decir, que no resulten accesibles o puedan ser consultados por terceros. La Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, delimita el concepto de secreto empresarial cuando señala que lo es cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero, que reúna las siguientes condiciones:

“a) Ser secreto, en el sentido de que, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, no es generalmente conocido por las perso-

nas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información o conocimiento en cuestión, ni fácilmente accesible para ellas;

b) tener un valor empresarial, ya sea real o potencial, precisamente por ser secreto, y

c) haber sido objeto de medidas razonables por parte de su titular para mantenerlo en secreto...”

Debe ponerse de manifiesto que desde la Directiva 2016/943, del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas, se definía ya en su artículo 2 el secreto comercial como aquella información que reúne los requisitos siguientes:

- Ser secreta en el sentido de no ser, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información en cuestión, ni fácilmente accesible para estas.
- Tener un valor comercial por su carácter secreto.
- Haber sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias del caso, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente ejerza su control.

Sobre la cuestión, en la citada Resolución 353/2021 se indica: «...Igualmente, la jurisprudencia ha concretado el concepto de secreto comercial o técnico como el conjunto de conocimientos que no son de dominio público y que resultan necesarios para la fabricación o comercialización de productos; la prestación de servicios; la organización administrativa o financiera de una unidad o dependencia empresarial, y que por esta razón procura a quien dispone de ellos de una ventaja competitiva en el mercado que se esfuerza en conservar en secreto, evitando su divulgación».

En el supuesto analizado en la citada [Resolución 491/2024](#), se llega a la conclusión de que la respuesta dada por el órgano de contratación está comprendida bajo el concepto legal de secreto comercial ya que su contenido se encuentra estrechamente relacionado con la aplicación de conocimientos y metodologías coincidentes, a la luz de lo expuesto, plenamente con los artículos 51.2, 56.5 y 133 de la LCSP, por lo que no se accede a la petición de acceso al expediente solicitada por la entidad recurrente. Con relación a la extensión del concepto de confidencialidad también resulta relevante la sentencia del STJUE de 17 de noviembre de 2022, Sala Cuarta, dictada en el asunto C-54/21 (Antea Polska y otros).

En la [Resolución 238/2024](#), de 7 de junio, se analiza el supuesto en el que la recurrente solicita acceder a determinada documentación aportada por la adjudicataria para acreditar el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social en la plantilla de su empresa, como criterio de desempate. Se manifiesta en la citada resolución al analizar lo solicitado, que dicha documentación abarca las páginas 161 a 933 del expediente, 8 carpetas integradas por numerosas subcarpetas identificadas con nombres y apellidos, que a su vez contienen documentos con datos personales, como certificados del reconocimiento del grado de discapacidad de las mismas, y que ha sido declarada confidencial por la adjudicataria. En la resolución se llega a la conclusión de que se tratan de datos protegidos por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Se indica que la recurrente solicita la anonimización de dichos datos, sin embargo, se considera que el resultado de la citada operación sería una documentación inservible para la comprobación de la acreditación de las circunstancias de las personas a las que se refiere, motivo por el que el Tribunal en el supuesto analizado considera correcta la denegación del acceso a esa

documentación por parte del órgano de contratación y procede a denegar el acceso a la misma en sede de recurso.

XI.4.2.3. Acceso al expediente en la sede del Tribunal

La [Resolución 375/2024](#), de 6 de septiembre, con base en la redacción del artículo 52 de la LCSP, señala que el precepto legal exige, como presupuesto necesario para el acceso al expediente en la sede del Tribunal, que previamente los interesados hayan solicitado dicho acceso al órgano de contratación dentro del plazo de interposición del recurso especial y que el citado acceso no se haya facilitado por parte del aquel órgano.

La solicitud de acceso al expediente pueden hacerla los interesados dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los 5 días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud (LCSP art.52.2). Sólo en ese caso, el órgano competente para resolver el recurso deberá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de 10 días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso.

Siendo esto así, no es posible considerar que una petición de vista durante la tramitación de la licitación suple la solicitud de acceso al órgano de contratación prevista en el artículo 52.2 de la LCSP, puesto que esta última actúa como presupuesto necesario de la vista en sede del Tribunal para el caso de que aquel órgano incumpla su obligación de puesta de manifiesto.

La entidad podrá acceder a la documentación que fue solicitada previamente ante el órgano de contratación y que le fue denegada y no a una documentación diferente.

Desde otra perspectiva también han existido supuestos en los que el fondo del recurso era precisamente el acceso al expediente, ante la denegación de la vista por parte del órgano de contratación. En estos supuestos si bien formalmente la actuación impugnada sí sería objeto de recurso, de forma material se combate únicamente la denegación del acceso. Por ejemplo, en la [Resolución 200/2023](#), de 10 de abril, se manifestaba lo siguiente: *«de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 52 de la LCSP, ha de tenerse en cuenta que el acceso al expediente en el procedimiento de recurso especial en materia de contratación no constituye un fin en sí mismo, sino que tiene un carácter claramente instrumental, dirigido a obtener la información necesaria para completar el recurso inicial y combatir el acto impugnado, no pudiendo nunca ser una pretensión de fondo del recurso, sino un acto previo y preparatorio para su formulación con el fin de que este se articule con todas las garantías, pero en ningún caso lo contempla como un acto susceptible de impugnación (v.g., entre otras, Resoluciones de este Tribunal 36/2019, de 14 de febrero, 304/2019, 24 de septiembre, 220/2021, de 2 de junio, 295/2021, de 29 de julio, 372/2021, de 8 octubre y 522/2022 de 11 de noviembre)».*

También, ha ocurrido que solicitado por la recurrente el trámite de acceso al expediente al órgano de contratación, el mismo no ha sido concedido en el plazo de interposición del recurso, siendo otorgado después por el propio órgano de contratación. Dicha situación se analiza en nuestra [Resolución 427/2024](#), de 2 de octubre, en estos supuestos se entiende que el acceso otorgado por el órgano de contratación antes del pronunciamiento del Tribunal sobre la vista solicitada en su sede, aunque tarde, ha de entenderse que hace perder su finalidad a la vista. En estos supuestos, en determinadas ocasiones se le concede a la recurrente la posibilidad de ampliar el recurso tras tener conocimiento este Tribunal de que el acceso al

expediente ha sido concedido por el órgano de contratación tras la interposición del recurso (v.g. [Resolución 653/2024](#), de 20 de diciembre). Asimismo, se valora la propia actuación de la recurrente a la hora de permitir que el órgano de contratación disponga del plazo legal para conceder el acceso, 5 días hábiles, de conformidad con el artículo 52.2 de la LCSP.

En la [Resolución 253/2024](#), de 21 de junio, se analiza el supuesto en el que el acceso al expediente se plantea como una pretensión subsidiaria, en este sentido se manifiesta: *«la recurrente solicita dicho acceso como una pretensión subsidiaria después de las principales, de tal forma que obliga a este Tribunal a pronunciarse sobre el recurso en su integridad antes de que pueda darle acceso en sus oficinas. En este sentido, la forma en que la recurrente esgrime su pretensión de acceso impide a este Tribunal que lo pueda conceder, pues de hacerlo no habría una ampliación del recurso, sino un recurso ex novo fuera del plazo establecido».*

Con relación a la posibilidad de la obtención de copias de la documentación a la que accede el interesado en el citado trámite, este Órgano se ha manifestado en diversas ocasiones argumentando que dicho derecho tiene limitaciones. Así, en la [Resolución 94/2023](#), de 15 de febrero, manifiesta lo siguiente con relación a una vista que tuvo lugar ante el órgano de contratación –que sería también de aplicación ante el Tribunal–: *«se ha de poner de manifiesto que la LCSP no impone al órgano de contratación la obligación de facilitar copia, cuando en los casos que proceda, concede vista del expediente a las entidades licitadoras (v.g. entre otras, Resoluciones 305/2018, de 31 de octubre, de este Tribunal, 221/2016, de 31 de marzo, 328/2016, de 22 de diciembre y 173/2022, de 10 de febrero)».*

Otros pronunciamientos que han analizado esta cuestión son las Resoluciones 215/2021, 349/2021,

353/2021, 459/2021, 187/2022, 225/2022, 338/2022, 576/2022, 594/2022, 64/2023, 91/2023, 94/2023, 99/2023, 105/2023, 200/2023, 210/2023, 239/2023, 242/2023, 244/2023, 268/2023, 273/2023, 286/2023, 312/2023, 325/2023, 353/2023, 368/23, 455/23 y 477/23.

XI.4.3. Motivación de la adjudicación

(Resoluciones: 31/2024, 97/2024, 121/2024, 137/2024, 142/2024, 144/2024, 186/2024, 215/2024, 218/2024, 222/2024, 237/2024, 354/2024, 484/2024, 600/2024, 604/2024, 612/2024 y 631/2024).

La motivación es un requisito legal del acto de adjudicación (artículo 151 de la LCSP). No precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando con que sea racional y suficiente, así como su extensión de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser los motivos de hecho y de derecho sucintos siempre que sean suficientes.

Existe, como se puede observar por el número de resoluciones citadas una elevada controversia en relación con la motivación de los actos. En general, se pueden establecer tres escenarios posibles en los supuestos en los que el acto de la adjudicación adolece de falta de motivación. En primer lugar, nos encontramos con los supuestos en los que el acto contiene una motivación, pero la misma resulta insuficiente y ha causado indefensión a la entidad que interpone el recurso especial. En segundo lugar, se dan supuestos en los que la falta de motivación es absoluta y que suelen conllevar la anulación del procedimiento de licitación en su totalidad. Finalmente, nos encontramos con un tercer grupo en el que los actos adolecen de falta de motivación pero los mismos no han

provocado indefensión a la recurrente en tanto que le ha permitido interponer un recurso suficientemente fundado; estos últimos supuestos se producen cuando la recurrente ha tenido acceso al expediente por medio del trámite de vista, bien porque ha podido consultar los informes técnicos de valoración de las ofertas dado que se ha producido una motivación in aliunde, o directamente porque los han podido consultar en el perfil de contratante, la clave está en que no se haya producido indefensión material en tanto que la recurrente por cualquier medio ha conocido la motivación del acto y ha tenido la oportunidad de recurrirlo de una forma suficientemente fundada.

Como ejemplo del primer escenario nos encontramos el supuesto analizado por la [Resolución 121/2024](#), de 22 de marzo, donde se indica que la motivación de la valoración de las ofertas es inexistente, es decir, no existe exteriorización del juicio técnico realizado para llegar a las puntuaciones. Sin embargo, en el supuesto analizado se da la circunstancia de que existe en el expediente remitido por el órgano de contratación, tras la interposición del recurso, un informe técnico, emitido en la misma fecha y por la misma persona, en el que se exterioriza el juicio técnico utilizado para la valoración de las ofertas, no difundido por constar en él datos confidenciales. En este supuesto, se considera que la corrección de la infracción cometida conlleva la nulidad del acto impugnado y la retroacción del procedimiento para que el órgano de contratación dé publicidad al citado informe, con las actuaciones que procedan con relación a los datos confidenciales que contenga, con respeto estricto de las puntuaciones ya asignadas a cada criterio y subcriterio y sin tener en cuenta otras consideraciones que las contenidas en dicho informe técnico con datos confidenciales.

Un supuesto de falta de motivación absoluta con anulación de todo el procedimiento se dio por ejemplo en la [Resolución 615/2024](#), de 29 de noviembre, en la que se argumenta que en el caso examinado,

debe considerarse la inexistencia de una motivación que explique suficientemente la puntuación otorgada y dejada de otorgar. Se afirma en la citada resolución, que esta puntuación no solo debe ser exhaustiva, sino que además debe apoyarse en justificaciones que sean aplicables a todas las entidades licitadoras sin que sufran discriminación. En definitiva, pues, la motivación es un elemento esencial para que la discrecionalidad no se torne en arbitrariedad y pueda conocerse el proceso lógico seguido por la Administración en la valoración de las ofertas. En el supuesto analizado, se concluyó que la valoración técnica de las ofertas respecto de los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor había rebasado los límites de la discrecionalidad técnica. Así, se concluye que, si se retrotrajere el procedimiento para una nueva valoración, difícilmente ya, una vez abiertas las propuestas económicas, podría asegurarse que, con una nueva motivación de la puntuación otorgada, la misma pudiera encontrarse dentro de los márgenes de la discrecionalidad técnica previsible en el procedimiento de contratación. Por ello, se indica que no cabe la subsanación mediante una nueva evaluación de las ofertas que respete los límites de la discrecionalidad técnica y contenga la motivación adecuada y suficiente, toda vez que ya se conocen y se han valorado las ofertas económicas de las entidades licitadoras, por lo que aquella nueva valoración supondría una infracción de lo establecido en los artículos 146.2 de la LCSP y concordantes del RGLCAP.

En consecuencia, la estimación del recurso conllevó en aquel supuesto a declarar la nulidad de todo el procedimiento de licitación tramitado con posterioridad a la aprobación de los pliegos y no solo del acuerdo de adjudicación.

Finalmente, en el tercer grupo, supuestos en los que existe una falta de motivación suficiente pero que no ha generado materialmente indefensión, se debe mencionar que la doctrina del TARCJA viene señalando

(v.g. Resoluciones 122/2012, 102/2013, 109/2013, 190/2014, 77/2015, 113/2015, 115/2015, 431/2015, 53/2016, 78/2016, 22/2017, 75/2017, 169/2017, 121/2018, 299/2018, 46/2019, 65/2019, 405/2019, 174/2020, 222/2020, 348/2020, 37/2021, 236/2021, 483/2021, 568/2021, 26/2022, 145/2022 y 157/2022, entre otras) que la ausencia o insuficiencia de motivación en la adjudicación ha de estar vinculada al desconocimiento de los elementos necesarios para la interposición de un recurso fundado; si no es así, es decir, si la infracción formal del deber de motivación previsto en el artículo 151 de la LCSP no ha impedido a la recurrente la interposición de un recurso fundado, no cabe alegar indefensión material a la hora de impugnar la adjudicación, ni podría prosperar la pretensión de nulidad de la resolución de adjudicación basada en aquella circunstancia. En el sentido expuesto, el Tribunal Constitucional mantiene (Sentencia 210/1999, de 29 de noviembre, en el Recurso de amparo 3646/1995) que la indefensión constitucionalmente relevante es la situación en que, tras la infracción de una norma procesal, se impide a alguna de las partes el derecho a la defensa y que dicha indefensión ha de tener un carácter material y no meramente formal, lo que implica que no es suficiente con la existencia de un defecto o infracción procesal, sino que debe haberse producido un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa.

Así, en estos supuestos ocurre que, a pesar de que desde una perspectiva formal el acto impugnado, la adjudicación, adolece de falta de motivación, ello no le ha impedido a la recurrente interponer un recurso suficientemente fundado en derecho, es decir, no se le ha producido la indefensión necesaria para que la falta de motivación sea relevante (v.g. [Resolución 31/2024](#), de 1 de febrero) ello normalmente se produce porque la recurrente ha tenido acceso al expediente en el trámite de vista o a los informes técnicos donde sí se contiene la motivación.

Otra modalidad de motivación es la que se produce mediante la técnica *in aliunde* (v.g. Resolución 31/2024, de 1 de febrero). En la citada resolución se manifiesta que el propio Tribunal Supremo avala la técnica empleada por el órgano de contratación para motivar la resolución de adjudicación impugnada.

Así, en la Sentencia 647/2013, de 11 de febrero, dictada por la Sala Tercera (recurso n.º 161/2009), se declara que *“siguiendo con las exigencias propias de la motivación, debemos añadir que la motivación puede contenerse en el propio acto, o bien puede realizarse por referencia a informes o dictámenes, ex artículo 89.5 de la Ley 30/1992 [actualmente, artículo 88.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas], cuando se incorporen al texto de la misma.”*

Pues bien, sobre esta forma de motivación, conocida con el aforismo *“in aliunde”*, el Tribunal Supremo la considera válida. Así, cabe citar la Sentencia de 11 de febrero de 2011 (recurso núm. 161/2009), la cual expone que esta exigencia de la incorporación de los informes, contenida en el mentado artículo 88.6 *“in fine”*, ha sido matizada por la jurisprudencia del citado Tribunal –Sentencias de 21 de noviembre de 2005, 12 de julio de 2004, 7 de julio de 2003, 16 de abril de 2001, 14 de marzo de 2000 y 31 de julio de 1990– en el sentido de considerar que solo si tales informes constan en el expediente administrativo y el destinatario ha tenido cumplido acceso al mismo antes de la formalización del recurso, la motivación mediante esta técnica *“in aliunde”* satisface las exigencias de la motivación, pues permite el conocimiento por el receptor del acto de la justificación de lo decidido por la Administración.

Otros pronunciamientos anteriores en los que también se analiza esta cuestión son por ejemplo las Resoluciones 3/2021, 35/2021, 73/2021, 129/2021, 258/2021, 312/2021, 349/2021, 387/2021, 497/2021, 574/2021, 55/2022, 186/2022, 328/2022, 361/2022,

484/2022, 491/2022, 507/2022, 517/2022, 531/2022, 559/2022, 578/2022, 580/2022, 13/2023, 92/2023, 170/2023, 220/2023, 275/2023, 296/2023, 312/2023, 320/2023, 326/2023 y 344/2023.

XI.4.4. Carácter vinculante de los pliegos para la entidad contratante

(Resoluciones 97/2024, 297/2024, 438/2024, 467/2024, 584/2024 y 587/2024).

La doctrina de que el pliego es *“lex inter partes”* o *“lex contractus”* opera no solo para los licitadores que concurren al procedimiento aceptando incondicionalmente sus cláusulas, sino también para la Administración o entidad contratante autora del mismo. Quiere ello decir que el contenido de los pliegos es vinculante para los licitadores y para el órgano de contratación.

El Tribunal General de la Unión Europea, Sala Segunda, en Sentencia de 28 de junio de 2016 (asunto T-652/14), afirma en su apartado 78 que *“(…) si la EUIPO [entidad contratante] no se hubiera atendido a las condiciones que ella misma había fijado en los documentos del procedimiento de licitación, habría vulnerado el principio de igualdad de trato entre los licitadores y su actuación habría afectado negativamente a una competencia sana y efectiva. En este sentido, la jurisprudencia ha precisado que, cuando, en el marco de un procedimiento de licitación, el órgano de contratación define las condiciones que pretende imponer a los licitadores, se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de los licitadores sin vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores (sentencia de 20 de marzo de 2013, Nexans France/Empresa Común Fusion for Energy, T-415/10, EU:T:2013:141, apartado 80)”*.



La doctrina expuesta ha sido aplicada por el TARCJA, en unos casos para sostener la validez de la actuación administrativa respetuosa con el contenido de los pliegos y en otros casos para declarar su anulación. A continuación, se exponen algunos supuestos planteados:

- [Resolución 587/2024](#), de 5 de diciembre, entre los supuestos en los que se declara la anulación y en la que se manifiesta, respecto a la valoración de la oferta de la recurrente: *«se está apartando de manera evidente, de las condiciones que el mismo definió»*. En este sentido se argumenta que el órgano de contratación debió redactar los pliegos de forma que estuviera prevista la valoración en la forma en la que finalmente se realizó y que no era la prevista inicialmente en los pliegos. Por ello, en el supuesto analizado se estima el motivo de recurso y se anula la exclusión de la proposición de la recurrente.
- [Resolución 297/2024](#), de 26 de julio, entre los supuestos en los que se confirma la actuación del órgano de contratación al manifestar: *«la jurisprudencia europea viene reiterando que el principio de igualdad de trato implica que todas las entida-*

des licitadoras deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de presentar sus proposiciones como al ser valoradas estas por la entidad adjudicadora (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de abril de 1996, Comisión/Bélgica). Asimismo, este principio es la piedra angular sobre la que se hacen descansar las Directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2002, Universidad Bau y otros).

Como conclusión de cuanto antecede, siendo ya los pliegos actos firmes y consentidos al no constar impugnación de estos en los extremos particulares que se analizan, tanto las entidades licitadoras como la mesa y el órgano de contratación han de estar y pasar por su contenido.

Así, pues, los términos del PCAP respecto de los requisitos y modo de acreditar la solvencia económica y financiera eran claros y no suscitaban dudas al respecto, pero, además, la recurrente, como de manera acertada señala el órgano de contratación en su informe, asumió el contenido de los pliegos, debiendo, en su caso, haberlos impugnado en el momento procedimental oportuno, si entendía que su redacción no era correcta».

Al respecto, ha de tenerse en cuenta, en el sentido que venimos manifestando, que, cuando el órgano de contratación en los pliegos o en los documentos que rigen la licitación define las condiciones que pretende imponer a las entidades licitadoras, se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de las entidades licitadoras sin vulnerar el principio de igualdad de trato entre las mismas.

Sobre el particular, el principio de igualdad de trato impide que por la mesa o el órgano de contratación

se modifique a favor de alguna de las entidades licitadoras las previsiones establecidas para la realización de una actividad simultánea para todas ellas.

Otras resoluciones en las que se ha tratado esta cuestión son las siguientes: 337/2021, 361/2021, 367/2021, 385/2021, 426/2021, 99/2022, 338/2022, 521/2022, 60/2023, 91/2023, 221/2023, 321/2023, 373/2023 y 436/2023.

XI.4.5. Posibilidad por el órgano de contratación de solicitar aclaración a los licitadores

(Resoluciones 100/2024, 101/2024, 365/2024, 287/2024, 350/2024, 378/2024, 441/2024, 465/2024, 480/2024, 484/2024 y 630/2024).

La doctrina del Órgano se mantiene desde la Resolución 94/2012. En los supuestos analizados se distinguen aquellos en los que se ha considerado que la mesa o el órgano de contratación debió solicitar aclaraciones a las licitadoras de determinados aspectos relacionados con sus ofertas, respecto de otros en los que se concluye que haber concedido dicha oportunidad al licitador en concreto le habría permitido modificar su oferta.

Entre el primer grupo, aquellos supuestos en los que el Tribunal considera que sí se debió dar la posibilidad de aclarar la oferta se puede destacar la [Resolución 465/2024](#), de 25 de octubre, en la que se analiza la cuestión manifestando que la solicitud de aclaración o subsanación de las ofertas es factible para la mesa de contratación, cuando juzga que una oferta requiere aclaraciones suplementarias o cuando conciben que se han de corregir errores materiales en la redacción de la oferta; por tanto, no están obligados a solicitarla si entienden que la misma es lo suficientemente clara y precisa. Es decir, se trata de una

solución caso por caso, donde cada órgano de contratación o la mesa de contratación, según proceda, pondere entre la oportunidad y legalidad de esta posibilidad, concretando qué defectos de la oferta presentada por las entidades licitadoras son susceptibles de aclararse o subsanarse y cuáles implican una modificación de la oferta y, por ello, atentan contra el principio de igualdad. Es decir, es permisible solicitar aclaraciones o subsanaciones que pretendan solventar ambigüedades siempre que ello no suponga, en modo alguno, variación de la oferta, lo que traería como consecuencia una notable contradicción con los principios de igualdad, no discriminación y transparencia, propios de un procedimiento administrativo de concurrencia competitiva y básicos de toda licitación, de conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 132 de la LCSP.

Sobre la posibilidad de solicitar a los licitadores aclaraciones de sus ofertas, la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 10 de diciembre de 2009, (asunto T-195/08) vino a establecer una serie de razonamientos que han sido reproducidos por los distintos Tribunales administrativos de recursos contractuales, en sus resoluciones, entre ellas, las Resoluciones de este Tribunal 94/2012, de 15 de octubre, 123/2013, de 16 de octubre y 131/2013, de 28 octubre y más recientemente la 152/2021, de 22 de abril.

Los razonamientos de la citada sentencia pueden resumirse del modo siguiente:

- Si bien es cierto que un órgano de contratación está obligado a redactar las condiciones de una licitación con precisión y claridad, no está obligado a prever todos los supuestos, por raros que sean, que puedan presentarse en la práctica.
- Cabe tomar la iniciativa de ponerse en contacto con el licitador cuando una oferta requiera aclaraciones suplementarias, o cuando se trate de corregir errores materiales en su redacción. Ello sucede, en

particular, cuando la ambigüedad puede explicarse de modo simple y disiparse fácilmente. En tal caso, es contrario, en principio, a las exigencias de una buena administración que se desestime la oferta sin ejercer la facultad de solicitar aclaraciones.

- El principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos perseguidos, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos. Este principio obliga al órgano de contratación, ante una oferta ambigua, a pedir aclaraciones al licitador afectado en vez de optar por la desestimación pura y simple de la oferta de éste, siempre y cuando una solicitud de aclaraciones sobre el contenido de dicha oferta podría garantizar la seguridad jurídica del mismo modo que una desestimación inmediata de la oferta de que se trate.
- El principio de igualdad de trato entre los licitadores no puede impedir el ejercicio de esta facultad siempre que se trate por igual a todos los licitadores y que ello no suponga la modificación del contenido de la oferta presentada.

Asimismo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia de 29 de marzo de 2012 (asunto C599/10), viene a declarar que el artículo 2 de la Directiva 2004/18 no se opone a que “*excepcionalmente, los datos relativos a la oferta puedan corregirse o completarse de manera puntual, principalmente porque sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos, a condición de que esa modificación no equivalga a proponer en realidad una nueva oferta.*” Y concluye la sentencia citada que “*(...) en el ejercicio de la facultad de apreciación de que dispone así el poder adjudica-*

dor, este último está obligado a tratar a los diferentes candidatos del mismo modo y con lealtad, de manera que, al término del procedimiento de selección de las ofertas y en vista de los resultados de éste, no pueda concluirse que la petición de aclaraciones benefició o perjudicó indebidamente al candidato o candidatos que la recibieron.”

En la misma línea se pronuncia la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 10 de diciembre de 2009, (asunto T-195/08), al indicar que el principio de proporcionalidad exigiría en este caso que, antes de proceder a la desestimación inmediata de la oferta –opción que siempre tiene en última instancia el órgano de contratación o la mesa de contratación en el supuesto examinado– se dé oportunidad al licitador de confirmar la veracidad del dato dudoso, pues de este modo se consigue, de un lado, que la Administración contratante alcance seguridad jurídica acerca de los términos reales de la oferta para así poder tomar una decisión fundada en orden a su admisión o exclusión, y, de otro lado, que el propio licitador reciba la oportunidad de confirmar la validez de dichos términos o bien de reconocer el error padecido en su oferta que la hace inviable.

Así, a modo de ejemplo, en el supuesto analizado en la [Resolución 630/2024](#), de 10 de diciembre, se concluye que se le debió dar la posibilidad al licitador recurrente de que aclarara su oferta con base en los siguientes argumentos: «*En el supuesto objeto de nuestro examen, aun cuando la redacción de los pliegos era clara, y admitiendo que la recurrente debió ser diligente en la confección de su oferta, entendemos que la mesa debió conceder a la asociación recurrente plazo de subsanación, dada la entidad de la omisión que aleja cualquier atisbo de modificación de la oferta ya que lo que, en su caso, tendría que acreditar serían los períodos detallados en el curriculum. Consideramos que es la solución que más se compadece con el principio de proporcionalidad.*».

Sin embargo, también son múltiples los supuestos en los que el Tribunal ha considerado que si la mesa de contratación hubiera solicitado aclaraciones a la oferta de un determinado licitador ello le habría permitir modificar la oferta inicial presentada, por ejemplo en la [Resolución 100/2024](#), de 13 de marzo, en la que se concluye: «Pues bien, en el supuesto que se analiza este Tribunal estima que la posibilidad de aclaración de la oferta de la entidad ahora recurrente en el extremo controvertido, le hubiese permitido la modificación de la misma, no resultando admisible cualquier planteamiento, una vez formulada la proposición, que de modo directo o indirecto suponga su alteración y, por ende, su acomodación para conseguir la adjudicación del contrato en las condiciones más beneficiosas.

En este sentido, el principio de inalterabilidad de la oferta es acorde a la normativa contractual, pues, de aceptarse subsanaciones, correcciones o aclaraciones que fueran más allá de errores que afecten a defectos u omisiones de carácter fáctico, se estaría aceptando implícitamente la posibilidad de que las proposiciones fueran modificadas de forma sustancial después de haber sido formuladas, presentadas y justificadas en su caso, siendo tal posibilidad radicalmente contraria a la filosofía más íntima de los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos, pues rompe frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia, consagrados en los artículos 1 y 132 de la LCSP.»

También, se han dado supuestos en los que ha sido el propio órgano de contratación el que de alguna manera ha podido permitir vía aclaración la modificación de la oferta inicial presentada por el licitador afectado. Así, por ejemplo, se analiza en la [Resolución 530/2022](#), de 11 de noviembre, un supuesto en el que la solicitud de aclaración por parte de la mesa pudo propiciar una modificación ulterior de la oferta económica presentada por el licitador, riesgo que

debe evitarse en cuanto que ocasiona la quiebra del principio de igualdad de trato entre las licitadoras. En la resolución se argumenta que pudiera ser loable el principio de prudencia que el órgano de contratación invoca para justificar la actuación de la mesa ante la concurrencia de otras circunstancias fácticas que sí propiciasen la aclaración de un error material guiada por el principio de proporcionalidad, pero no es lo que sucede en el caso examinado en el que no puede subsanarse a posteriori la falta de diligencia del licitador en la cumplimentación del modelo de oferta económica so pena de vulnerar el principio de igualdad de trato que preside la contratación pública.

Otros pronunciamientos anteriores que abordan esta cuestión pueden consultarse en las siguientes Resoluciones: 14/2021, 150/2021, 158/2021, 159/2021, 171/2021, 256/2021, 258/2021, 259/2021, 309/2021, 409/2021, 499/2021, 500/2021, 569/2021, 149/2022, 484/2022, 508/2022, 519/2022, 530/2022, 531/2022, 535/2022, 566/2022, 586/2022, 615/2022, 625/2022, 635/2022, 31/2023, 82/2023, 203/2023, 229/2023, 335/2023, 442/2023, 449/2023, 510/2023 y 619/2023.

XI.4.6. Valoración de las ofertas

XI.4.6.1. Superación de los límites de la discrecionalidad técnica

(Resoluciones 4/2024, 5/2024, 11/2024, 34/2024, 42/2024, 75/2024, 87/2024, 142/2024, 144/2024, 186/2024, 190/2024, 222/2024, 425/2024, 444/2024, 491/2024, 599/2024, 622/2024, 637/2024, 650/2024, 662/2024, 664/2024 y 667/2024).

En la valoración de las ofertas con arreglo a criterios sujetos a juicio de valor rige el principio de discrecionalidad técnica, como viene declarando el Tribunal en multitud de resoluciones aludiendo a la doctrina jurisprudencial según la cual se ha de partir de una

presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa de índole técnica, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos encargados de realizarla, no pudiendo prevalecer el juicio técnico paralelo de la recurrente sobre el de tales órganos.

Esta valoración contrasta con la que realiza la mesa de contratación respecto de criterios de adjudicación de aplicación automática, sobre esta cuestión y como este Tribunal ha manifestado en otras ocasiones (v.g. Resoluciones 321/2023, de 13 de julio, 309/2021, de 10 de septiembre y 228/2020, de 2 de julio) la naturaleza automática del criterio de valoración impide a la mesa de contratación hacer una interpretación flexible de lo que debe ser un dato objetivo, que no precisa interpretación alguna.

Existe algún supuesto en el que analizando esta cuestión se concluye que a pesar de ser automático el criterio de adjudicación la configuración del mismo en el pliego permite cierto margen de discrecionalidad al órgano de contratación. Estos supuestos deben ser analizados teniendo en cuenta sus concretas circunstancias y atendiendo a la doctrina citada relativa a que los pliegos son la «*lex contractus*» de la licitación y que los mismos vinculan a las partes. Sobre lo anterior en la Resolución 405/2023, de 25 de agosto, se indica: «*se deben tener en cuenta las siguientes circunstancias concurrentes: (I) que el PCAP no establece un concreto tipo de certificado necesario para la obtención de la citada puntuación, por lo que el pliego, a pesar de ser un criterio de adjudicación mediante fórmulas, deja un cierto margen de discrecionalidad a la mesa a la hora de valorar las ofertas. (II) que la recurrente manifiesta que en la oferta de la adjudicaría no existen certificados, sin embargo, como se ha analizado, se recogen tres certificados, (III) que la recurrente a la hora de manifestar el supuesto incumplimiento de la adjudicataria no llega a indicar qué tipo de certificados se habrían de considerar válidos*

y (IV) que a la vista todo lo anterior este Órgano no aprecia patente error o arbitrariedad en la valoración de la oferta de la entidad adjudicataria».

Son muy numerosos los supuestos en los que se aplica la citada discrecionalidad técnica así, por ejemplo, se puede consultar en la [Resolución 11/2024](#), de 19 de enero, en la que al analizar el supuesto se manifiesta que rige la discrecionalidad técnica, de tal modo que el poder adjudicador goza de un cierto margen en la valoración de los criterios cuantificables mediante un juicio de valor, de manera que no es revisable por el Tribunal todo lo referido a los juicios técnicos emitidos al respecto, debiendo en cambio verificarse el respeto al fondo parcialmente reglado del criterio así como, a los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional no técnica de la Administración, que se refieren: a la competencia del órgano, procedimiento, hechos determinantes, adecuación al fin perseguido y al juego de los principios generales del derecho.

Sobre el ámbito de la citada discrecionalidad también va a resultar relevante la propia configuración en el pliego del criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor sobre el que se cuestione la controversia, siendo de aplicación la doctrina mencionada sobre la *lex contractus*, por ejemplo, en la [Resolución 186/2024](#), de 26 de abril, sobre esta cuestión se menciona: «*se ha de destacar que los términos en los que se establecen los criterios evaluables mediante juicio de valor en esta licitación –cuestión en la que no vamos a entrar y cuya validez no prejuzgamos– permitan un considerable margen de discrecionalidad en la valoración de las ofertas, pero lo cierto es que la recurrente pudo impugnar los citados pliegos y no consta que lo hiciera, por lo que, una vez consentidos y firmes, aquellos devinieron en “ley entre las partes”, vinculando su contenido a todas ellas.*

Así pues, partiendo de esa amplitud en la redacción de los criterios, la comisión técnica y por extensión, la

mesa de contratación, a la hora de valorar las ofertas, ha hecho uso de su discrecionalidad técnica sin que ello se le pueda reprochar, salvo que haya excedido los límites de la misma».

Estos límites van a impedir la revisión del llamado fondo material de la decisión (es decir, el propio dictamen técnico), pero no el de cuestiones accesorias, como pueden ser las actividades preparatorias o instrumentales que rodean a ese acto para hacerlo posible y, de otro, las pautas jurídicas que también son exigibles a dichas actividades, como el respeto al principio de igualdad de trato y la interdicción de la arbitrariedad. De este modo, la adecuada motivación en la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor es una de las funciones que facilita el control de legalidad de la adjudicación al Tribunal. Es decir, partiremos de la doctrina reiterada (por este y otros órganos) que señala que la motivación debe dar plena razón del proceso lógico que ha llevado a la adopción del acto. Los elementos básicos de dicha motivación son la descripción de los aspectos de las ofertas sobre los que se emite la valoración, es decir, el juicio valorativo que éstos merecen, y la puntuación que, en consecuencia, corresponde a cada proposición, de acuerdo con los criterios de adjudicación previamente establecidos en los Pliegos. Una vez satisfechos estos requisitos mínimos, no hay obligación de que la motivación se sujete a un esquema formal concreto.

Ahora bien, la existencia de la doctrina sobre la discrecionalidad técnica no es óbice para apreciar supuestos en que la misma cede y no puede aplicarse porque el juicio técnico adolece de algún vicio que lo invalida. En tal sentido, no puede olvidarse que la discrecionalidad técnica tiene como límites la desviación de poder, la arbitrariedad, la falta de motivación o el error manifiesto.

En tal sentido, el Tribunal ha estimado recursos por considerar que se han superado los límites de la dis-

crecionalidad técnica de los órganos evaluadores de las ofertas. Por ejemplo, en la [Resolución 144/2024](#), de 9 de abril, se manifiesta tras analizar el supuesto en concreto que *«repasando las alegaciones de las partes, la recurrente cuestiona la valoración de su oferta respecto de la de la adjudicataria con relación a la “calidad de la solución”; su oferta obtiene 9,5 puntos y la de la adjudicataria 15 puntos. La motivación es idéntica a excepción de la valoración de un suministro de los que componen la agrupación. La recurrente manifiesta que la diferencia de motivación entre una y otra oferta se refiere a uno de los aspectos a valorar –de los 18 establecidos en la memoria– y a un suministro únicamente de los 21 lotes. El órgano de contratación viene a argumentar, en síntesis, que el hecho de que solo se haya hecho mención a uno no quiere decir que el resto no se hayan tenido en cuenta, sino que se manifiestan las diferencias y que hay aspectos de la motivación de la valoración que pueden resultar también de aplicación a otros. Finalmente, la adjudicataria indica que las alegaciones de la recurrente sobre la superioridad de su oferta se refieren a cuestiones que no se establece que se vayan a valorar.*

De lo anterior, este Tribunal concluye que se debe dar la razón a la recurrente puesto que de la motivación de las valoraciones no es posible concluir si, efectivamente, la diferencia de puntuación deriva exclusivamente de los resultados señalados en el suministro arriba indicado y si ambas ofertas se encuentran valoradas de forma igual respecto del resto de características recogidas en la memoria y de los distintos suministros. Efectivamente, se aprecia que la motivación es insuficiente, teniendo en cuenta, además, que la diferencia de puntuación entre ambas proposiciones con relación al aspecto objeto de valoración son 5,5 puntos». En este supuesto los efectos de la estimación del recurso fue la anulación de la adjudicación del contrato para que se procediera a motivar

debidamente las puntuaciones, con respeto estricto al resultado obtenido.

Asimismo, resulta de interés indicar que en los supuestos en los que se aprecie arbitrariedad en la valoración de las ofertas respecto de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor y una vez abiertos la totalidad de los sobres que componen las ofertas no cabe ya realizar una nueva valoración, procediendo en estos casos la anulación del procedimiento de contratación completo. Así, se ha manifestado en diversas ocasiones, por ejemplo, en las [Resoluciones 4/2024](#), de 9 de enero y anteriores como la 74/2023, de 3 de febrero y la 165/2022, de 11 de marzo, en la primera de ellas se indica que: *«partiendo de la delimitación indefinida de los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor, y teniendo en cuenta el margen existente a la hora de realizar los juicios de valor (a la vista del pliego) si se retrotrajere el procedimiento para una nueva valoración, difícilmente ya, una vez abiertas las propuestas económicas, puede asegurarse que con una nueva motivación de la puntuación otorgada pueda asegurarse una motivación dentro de los márgenes de la discrecionalidad técnica previsible en este procedimiento de contratación. Por ello, no cabe la subsanación mediante una nueva evaluación de las ofertas, que respete los límites de la discrecionalidad técnica y contenga la motivación adecuada y suficiente, toda vez que ya se conocen y se han valorado las ofertas económicas de las entidades licitadoras, por lo que aquella nueva valoración supondría una infracción de lo establecido en los artículos 146.2 del LCSP y concordantes del RGLCAP»* motivo por el que se declara la nulidad de todo el procedimiento de adjudicación. En la citada resolución se alude a un pronunciamiento anterior muy similar, la Resolución 340/2022, contra la que se interpuso recurso contencioso-administrativo, dando lugar a la Sentencia de 18 de julio de 2024, del Tribunal Superior

de Justicia de Andalucía, en la que se desestiman las pretensiones del recurso confirmando así el criterio mantenido en la citada resolución que es precedente de la analizada.

En consecuencia, la estimación del recurso obliga a declarar la nulidad de todo el procedimiento de licitación tramitado con posterioridad a la aprobación de los pliegos y no solo de la resolución de adjudicación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación con apertura de un nuevo plazo para la presentación de ofertas.

Este criterio de anulación de la licitación se viene sosteniendo por los Tribunales administrativos de recursos contractuales, incluido éste (v.g. Resoluciones 120/2016, 244/2016, 300/2016, 71/2017, 109/2017, 133/2017, 198/2017 y 487/2021).

Cuestión distinta es la de si cabe aplicar la doctrina de la discrecionalidad técnica en la verificación del cumplimiento del PPTP. Al respecto, cabe indicar que no hay reglas fijas y dependerá de la complejidad técnica de dicha comprobación. Esta cuestión se ha analizado en la [Resolución 10/2024](#), de 12 de enero, en la que se alude a la doctrina ya mantenida por el TARJCA por ejemplo, en la Resolución 449/2020, de 17 de diciembre, se indicaba lo siguiente: *“si bien este Tribunal ha señalado (v.g. Resolución 24/2016, de 3 de febrero) que cuando se trata de determinar si una oferta cumple o no el PPT se reduce el margen de discrecionalidad técnica –porque no se trata de valorar o evaluar una proposición, sino de verificar objetivamente si la misma cumple unos requisitos técnicos concretos–, hay supuestos como el aquí analizado donde resulta claro que la verificación del cumplimiento de una proposición por la entidad contratante exige un análisis técnico de mayor calado y complejidad, el cual, salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación, debe prevalecer sobre cualquier otro, encontrándose amparado en la doc-*

trina de la discrecionalidad técnica tan reiterada en nuestras resoluciones”.

La doctrina que ha venido manteniendo el TARCJA con relación a la discrecionalidad técnica se puede consultar también en las siguientes Resoluciones: 52/2021, 100/2021, 213/2021, 250/2021, 268/2021, 280/2021, 310/2021, 349/2021, 492/2021, 573/2021, 32/2022, 166/2022, 271/2022, 275/2022, 340/2022, 422/2022, 502/2022, 516/2022, 565/2022, 580/2022, 584/2022, 592/2022, 606/2022, 612/2022, 210/2023, 243/2023, 263/2023, 268/2023, 306/2023, 310/2023, 312/2023, 319/2023, 362/2023, 405/2023, 415/2023, 421/2023, 431/2023, 432/2023, 454/2023, 467/2023, 469/2023, 477/2023, 479/2023, 515/2023, 523/2023, 547/2023 y 574/2023.

XI.4.6.2. Establecimiento de subcriterios de adjudicación no recogidos en los pliegos

(Resoluciones 113/2024, 262/2024, 444/2024, 615/2024 y 621/2024).

El Tribunal ha considerado válida, con apoyo en la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 24 de noviembre de 2005 en el Asunto C-331/04, ATI EAC Srl y Viaggi di Maio Snc y otros), la ponderación por la mesa de contratación en fase de valoración de las ofertas de aspectos o subcriterios de adjudicación descritos en el PCAP, pero no puntuados en el mismo, siempre que concurren estos requisitos:

- Que no se modifiquen los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego.
- No contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación o pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia en dicha sentencia admite que, estando el criterio definido y ponderado en el pliego, puedan establecerse subcriterios sin ponderar, permitiendo que sea a posteriori –en la fase de valoración– cuando sea llevada a cabo dicha ponderación. Todo lo anterior, siempre y cuando esos subcriterios estén previamente definidos en el pliego y se haga dentro del margen de puntuación del respectivo criterio.

Asimismo, es necesario hacer mención a la Sentencia del TJUE, de 24 de enero de 2008, en el asunto C-532/06 (Alexandroupolis), en relación con la citada Sentencia de 24 de noviembre de 2005 –asunto C-331/04-ATI EAC Srl y Viaggi di Maio Snc y otros–, que concluye que *“El artículo 36, apartado 2, de la Directiva 92/50, interpretado a la luz del principio de igualdad de trato de los operadores económicos y de la obligación de transparencia que se deriva de dicho principio, se opone a que, en un procedimiento de licitación, la entidad adjudicadora fije a posteriori coeficientes de ponderación y subcriterios relativos a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación”.*

Esta aparente adopción de una doctrina más restrictiva por parte del Tribunal de Justicia en la Sentencia de 24 de enero de 2008 (Alexandroupolis), fue resuelta por dicho Órgano en la propia sentencia (apartados 41 a 44). En este sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales indicó, en la Resolución 389/2014, de 19 de mayo, que *“los supuestos de hecho examinados en las dos sentencias citadas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea son parecidos pero no totalmente coincidentes; así, en la Sentencia de 24 de enero de 2008 (asunto Alexandroupolis), el anuncio de licitación contenía únicamente los criterios de adjudicación, procediendo la Mesa a determinar tanto los coeficientes de ponderación de esos criterios como los subcriterios de valoración, todo ello con posterioridad a la presentación*

de las ofertas. En la sentencia de 24 de noviembre de 2005 (asunto ATI EAC), tanto los criterios de adjudicación como sus coeficientes de ponderación y los subcriterios de aquéllos estaban previamente fijados en el pliego de condiciones, estableciendo la Mesa a posteriori sólo los coeficientes de ponderación de los subcriterios. Se trata de dos supuestos de hecho diferentes, de ahí que en principio parezca que en la sentencia de 24 de enero de 2008 (Alexandroupolis) el Tribunal de Justicia adopte una doctrina más restrictiva pero en realidad no lo haga, al dejar expresamente a salvo la doctrina de la sentencia de 24 de noviembre de 2005, referida a un supuesto en el que los Pliegos recogían con un mayor grado de detalle las pautas (los criterios de valoración y su ponderación, y los subcriterios de aquéllos) aplicables para decidir la adjudicación. En este último supuesto, se insiste, el TJUE admite con ciertas condiciones que la Mesa de Contratación efectúe a posteriori un reparto de los puntos asignados a cada subcriterio, esto es, que fije a posteriori los coeficientes de ponderación de los subcriterios previstos en los Pliegos.”

Sobre la presente cuestión también tuvo ocasión de pronunciarse el TJUE en su Sentencia de 14 de julio de 2016, asunto C-6/15, que concluye que “El artículo 53, apartado 2, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, en relación con el principio de igualdad de trato y con la obligación de transparencia que se deriva de dicho principio, debe interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que un contrato de servicios haya de adjudicarse según el criterio de la oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador, este último no estará obligado a comunicar a los posibles licitadores, en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones relativos al contrato de que se

trate, el método de valoración aplicado por el poder adjudicador para evaluar y clasificar concretamente las ofertas. En cambio, dicho método no podrá tener como efecto alterar los criterios de adjudicación y su ponderación relativa”.

El establecimiento de subcriterios de valoración dentro de los criterios de adjudicación no es una obligación del órgano de contratación y dependerá en mayor o menor medida de la propia descripción del criterio y de la ponderación asignada al mismo, es decir, si el grado de concreción de los criterios es suficiente para que se cumpla el principio de igualdad y que la entidad licitadora se oriente a la hora de formular su oferta, no será necesario en todo caso el establecimiento de subcriterios de adjudicación y/o la ponderación de los mismos.

Esta doctrina se viene manteniendo ya desde la Resolución 418/2016, de 25 de febrero, sin embargo, se sigue sosteniendo la controversia en relación con esta cuestión como puede observarse en Resoluciones más recientes como las Resoluciones 33/2022, 233/2022, 468/2022. Así, por ejemplo, en la primera de las más recientes se indica: «Tras la aplicación de la doctrina expuesta se concluye no se dan en el supuesto examinado las circunstancias que impedirían a la mesa de contratación atribuir un peso específico a elementos secundarios de un criterio de adjudicación establecido con antelación en el pliego, en la medida en que: i) no se han modificado los criterios y subcriterios de adjudicación establecidos en el pliego, ii) la valoración no contiene elementos nuevos desconocidos al tiempo de preparar las ofertas; en ese sentido, en ningún caso la oferta de la recurrente hubiera variado de haberse conocido la puntuación concreta otorgada a cada uno de los subcriterios, ni tampoco se argumenta nada al respecto en el recurso, y iii) ni la valoración se ha adoptado teniendo en cuenta elementos que pudieran tener un efecto dis-

criminatorio en perjuicio de algunas de las entidades licitadoras».

Sin embargo, también existen supuestos en los que se considera que el establecimiento de dichos sub-criterios no es conforme a la legalidad. También esta casuística apareció ya desde un momento temprano como se puede observar en la Resolución 10/2012 y se vienen repitiendo los supuestos como por ejemplo se analiza en la [Resolución 113/2024](#), de 22 de marzo, en la que se argumenta que se valoran aspectos no previstos en el pliego rector del procedimiento, como la experiencia de la anterior adjudicataria, que conllevó la anulación de toda la licitación. Otro supuesto se contempla en la [Resolución 262/2024](#), de 5 de julio, en la que el Tribunal detecta que un criterio de adjudicación es aplicado de una forma distinta a la establecida en el pliego rector de la licitación, en ese supuesto se acuerda la estimación de la pretensión a efectos de que la oferta de la recurrente se valore de la forma prevista en el pliego.

XI.4.6.3. Valoración de datos no veraces

En la [Resolución 669/2024](#), de 30 de diciembre, se analiza un supuesto en el que la recurrente al impugnar la adjudicación denuncia que la oferta incluía datos no veraces.

En este sentido en la resolución se argumenta que, aunque se aceptaran a meros efectos dialecticos las alegaciones de la recurrente, se ha de mencionar que sobre la falta de veracidad de información a la hora de confeccionar la proposición, este Tribunal tiene una doctrina que puede consultarse en diversas resoluciones, por ejemplo en la Resolución 548/2023, de 3 de noviembre, en la que al detectar datos inciertos o no veraces, que han influido de manera favorable en su valoración posterior y en la puntuación recibida, se manifiesta que la consecuencia de tal proceder no

sería en principio la directa exclusión como solicita la recurrente.

Se afirma que el artículo 71.1 e) de la LCSP establece, como circunstancia de prohibición de contratar, «*haber incurrido en falsedad al efectuar la declaración responsable a que se refiere el artículo 140 o al facilitar cualesquiera otros datos relativos a su capacidad y solvencia, o haber incumplido, por causa que le sea imputable, la obligación de comunicar la información prevista en el artículo 82.4 y en el artículo 343.1*», pero la falsedad en la declaración efectuada por el licitador va referida en el citado precepto legal a los requisitos de capacidad y solvencia y no propiamente al contenido de la oferta. En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia del TJUE, de 4 de mayo de 2017 (asunto C-387/14) –invocada por recurrente– cuando declara que «*El artículo 45, apartado 2, letra g), de la Directiva 2004/18, que permite excluir a un operador económico de la participación en un contrato público si se le considera «gravemente culpable» de falsas declaraciones al proporcionar la información solicitada por el poder adjudicador, debe interpretarse en el sentido de que puede ser aplicado cuando el operador de que se trata sea considerado responsable de una negligencia de una cierta gravedad, a saber, una negligencia que pueda tener una influencia determinante sobre las decisiones de exclusión, de selección o de adjudicación de un contrato público, y ello con independencia de la apreciación de una conducta dolosa por parte de este operador*», toda vez que el precepto de la directiva aplicado en la sentencia se refiere a los criterios de selección cualitativa de los licitadores.

En el caso examinado en la citada Resolución 669/2024, la controversia derivaba de la alegación de la recurrente relativa a que existían una serie de equipos sobre los que no se podía ofertar el mantenimiento –objeto de la licitación– dado que estaban obsoletos, por lo que al haberlos incluido la adjudici-

cataria en su oferta suponía que la misma contenía datos incorrectos. En la resolución se reflexionaba aludiendo al principio de proporcionalidad, que supondría reconducir esta cuestión a un error en los pliegos –cuestión que no niega el órgano de contratación– dado que no se debería haber incluido un equipo sobre el que no es posible presentar el compromiso de mantenimiento para obtener la puntuación, por otro lado, sería una circunstancia para aplicar a todos los licitadores. En principio, esta detracción de equipos no alteraría la puntuación de la adjudicataria que seguiría ofertando el mantenimiento de todos los equipos posibles, finalmente, la reducción de los equipos totales podría favorecer la puntuación de la oferta de la recurrente en este criterio de adjudicación, al ser el número total de equipos cualificados inferior, pero dicha puntuación diferiría muy levemente sin llegar a cubrir la diferencia existente entre ambas ofertas. Asimismo, dicho error no podría considerarse una negligencia grave en el sentido manifestado por la doctrina invocada.

En definitiva, atendiendo a la doctrina analizada, ese error, de confirmarse, en el contenido de la proposición de la adjudicataria no conllevaría por sí misma la exclusión de su oferta, sino la no valoración de la misma respecto de los equipos a los que afectara, en el presente supuesto, aun si se dejara de puntuar a la oferta de la adjudicataria respecto de los equipos, su proposición seguiría siendo la más ventajosa al seguir estando mejor puntuada que la de la recurrente.

En consecuencia, en el supuesto analizado se desestimó el recurso al considerar que, efectivamente, no existía la infracción alegada por la recurrente en la actuación de la mesa de contratación y además, porque esta, en cualquier caso, no podría llegar a ser adjudicataria del contrato.

XI.4.7. Irregularidades no invalidantes

No resultan poco usuales los supuestos en los que la entidad recurrente impugna actuaciones de los órganos de contratación que consideran que no se ajustan a la legalidad, por ejemplo, la demora en los plazos previstos legalmente, sin embargo, en determinados casos se detectan que dichas infracciones no le han producido un perjuicio concreto a la entidad que impugna la actuación por lo que se califican como irregularidades no invalidantes.

Así, por ejemplo, en la [Resolución 189/2024](#), de 3 de mayo, se analiza un supuesto en el que la recurrente denuncia injerencias en el proceso de valoración de las proposiciones, ya que la mesa de contratación no asume el primer informe de valoración de ofertas sobre esta cuestión, en la resolución se analiza que no se aprecia irregularidad invalidante o determinante de anulabilidad respecto del extremo que se denuncia, relativo a la existencia de injerencias en el proceso de valoración de las ofertas, ya que se demuestra en el expediente que la reunión a la que se refiere la recurrente obedeció objetivamente a la necesidad de desbloquear la situación de paralización del expediente, sin que se haya desplegado un esfuerzo probatorio que permita acreditar la existencia de otra motivación distinta o espuria por parte del órgano de contratación.

Se alude a que, según indica el órgano de contratación, la mayoría de los asesores designados, cuentan con una amplia experiencia y habían formado parte de comisiones asesoras. Además, cuando se les solicitó la firma del documento de ausencia de conflicto de intereses (DACI) no se limitó la designación para algunas agrupaciones o lotes, sino que se incluyó una relación de todas las empresas licitadoras a todas las agrupaciones y lotes.

Por tanto, en la resolución se concluye que no se advierte irregularidad invalidante en la decisión de la mesa de solicitar otro informe técnico, sin que quepa

calificar de arbitraria una actuación que encuentra cobijo legal y dado que se atribuye a la mesa la potestad de solicitar cuantos informes considere precisos, habiendo quedado justificado en el supuesto examinado las razones objetivas que motivaron dicha actuación.

En este mismo sentido, en la [Resolución 237/2024](#), de 7 de junio, se analiza un motivo de impugnación en el que la recurrente argumenta diversas irregularidades en la tramitación del procedimiento, entre ellas relacionadas con el acceso al expediente. En la resolución se indica que la recurrente alude a la indefensión provocada por el órgano de contratación como consecuencia de la demora en la remisión de las copias de determinada documentación, sin embargo, al analizar el supuesto se manifiesta que la recurrente obtuvo copia de los documentos con anterioridad a la interposición del recurso, por lo que no aprecia irregularidad invalidante o determinante de anulabilidad respecto de los extremos denunciados por la recurrente, sin que por ésta se haya acreditado que ello le impidiese cumplimentar algún trámite, con merma de su derecho de defensa. Razón por la que se desestima este motivo de recurso.

Por otro lado, en la [Resolución 350/2024](#), de 2 de septiembre, se analiza un supuesto en el que la recurrente afirma que el órgano de contratación no le ha notificado las razones por las que ha excluido su proposición y también manifiesta que no se ha publicado la resolución de adjudicación en el perfil de contratante. Se constata que los hechos alegados por la recurrente son ciertos y se analizan las consecuencias de la irregularidad. En este sentido en la resolución se manifiesta que, desde un punto de vista formal, es incuestionable que el órgano de contratación ha infringido el artículo 151.2 b) de la LCSP, al no indicar en la notificación de la adjudicación los motivos de exclusión de la oferta de la recurrente. Ahora bien, cuestión distinta es que se haya provocado “*stricto sensu*” la indefensión que denuncia la recurrente puesto que,

según se desprende del contenido del recurso, –y ella misma lo indica en el mismo– ha sido conocedora de la resolución en la que se acuerda la inadmisión de su oferta y la adjudicación del contrato, por tanto, sí ha tenido conocimiento de las razones de su exclusión por lo que no se le ha generado indefensión material para poder rebatir el acto impugnado al haber tenido conocimiento de los elementos necesarios para impugnar su exclusión a través del acceso al expediente (v.g. entre las más recientes, Resolución 31/2024, de 1 de febrero, de este Tribunal). Así, en la resolución se concluye que la recurrente no se ha visto privada de su derecho de defensa, pues conoce la causa de su exclusión y ha podido defenderse del acto que le perjudica con todos los argumentos esgrimidos en el recurso, motivos por los que se reconducen estas infracciones a irregularidades no invalidantes, se indica en la citada resolución: «*En definitiva, recapitulando todo lo anterior, se ha de concluir que la infracción formal de los artículos 63.3.e) y 151.2 b), ambos de la LCSP, no le ha generado a la recurrente indefensión material, sin que proceda anular la adjudicación exclusivamente por los citados incumplimientos*», circunstancias por las que se desestima este motivo de recurso.

Otros pronunciamientos anteriores sobre esta cuestión los podemos encontrar en las Resoluciones: 286/2023, 479/2023, 556/2023, 558/2023 y 560/2023.

XI.4.8. Relación entre el objeto del contrato y el objeto social de las licitadoras. Impuesto de Actividades Económicas (IAE)

(Resolución 31/2024, 219/2024, 489/2024, 530/2024, 624/2024 y 643/2024).

Las controversias planteadas derivan de la interpretación del artículo 66.1. de la LCSP, que establece las condiciones de aptitud para que una persona jurídica pueda resultar adjudicataria de un contrato, entre

otras cuestiones: *«Las personas jurídicas solo podrán ser adjudicatarias de contratos cuyas prestaciones estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios».*

Esta cuestión, en sus diversas perspectivas, ha sido analizada en las resoluciones arriba mencionadas así, por la [Resolución 31/2024](#), de 1 de febrero, manifiesta que esta interpretación de la relación entre el objeto del contrato y el objeto social de la entidad licitadora debe hacerse de forma amplia, sin que sea necesaria una coincidencia literal entre el objeto social y el del contrato. Además, en el supuesto analizado en la citada resolución se tiene en cuenta que la entidad cuenta con experiencia en trabajos de igual naturaleza. Por lo que el Tribunal considera que la mesa de contratación de forma previa a la exclusión debió conceder a la recurrente un plazo de subsanación, si entendía que existía la citada falta de coincidencia, para que pudiera haber aportado la documentación justificativa que hubiera considerado oportuna. Por estos motivos se estimó el recurso interpuesto para que la entidad fuera admitida al procedimiento de licitación y continuara el procedimiento. Situación similar se analiza en la [Resolución 219/2024](#), de 24 de mayo, en la que la recurrente argumenta que la adjudicataria carece de aptitud para licitar en la contratación objeto de la controversia. Tras analizar el objeto social de la entidad se llega a la conclusión de que se encuadra en las actividades objeto del procedimiento de licitación y además que la entidad cuenta con trabajos de igual naturaleza.

Supuesto en el que sí se concedió por parte de la mesa de contratación el citado plazo de subsanación, lo encontramos en la [Resolución 530/2024](#), de 22 de noviembre, en el que además se analiza los efectos que pueda tener el alta en determinado epígrafe en el IAE, sobre la cuestión de la relación entre el objeto del contrato y el objeto social, manifestando: *«debemos*

atender a la forma en la que se encuentra redactado dicho objeto social, siendo irrelevante, únicamente en lo que se refiere respecto de la determinación de la capacidad de la entidad recurrente ex artículo 65 LCSP, el estar de alta en el IAE en el epígrafe correspondiente al objeto del contrato». Se alude a la doctrina sobre esta cuestión concluyendo que el alta en un epígrafe determinado del IAE no puede ser sustitutiva ni acreditativa del objeto social de una determinada entidad, aunque sí puede ser una información orientadora para la mesa de contratación a la hora de interpretar el ámbito del objeto social que se encuentre definido en los estatutos de una determinada entidad. En sentido similar la [Resolución 624/2024](#), de 5 de diciembre.

Así mismo, se manifiesta en la resolución mencionada que, aun partiendo de una interpretación flexible y amplia en el examen de la adecuación del objeto social de la mercantil al objeto del contrato, resulta clara la falta de relación directa o indirecta entre aquél y la actividad a contratar, que no encuentra amparo, ni siquiera parcialmente, con el objeto del contrato, sin que ello se derive de una interpretación rigorista o limitada como denuncia la recurrente.

Por otro lado, y con relación a las obligaciones respecto del IAE, el artículo 13.1.a) del RGLCAP, en lo que aquí interesa, establece lo siguiente: *«Si la persona licitadora se hubiera dado de alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas en el ejercicio corriente, deberá presentar copia electrónica, sea auténtica o no, del justificante de estar dada de alta en el epígrafe correspondiente al objeto del acuerdo marco del citado impuesto. En caso de que se hubiera dado de alta en otro ejercicio, deberá presentar copia electrónica, sea auténtica o no, del justificante de pago del último recibo».* Dicha cuestión ha sido analizada en diversas ocasiones por el Tribunal, por ejemplo, en la [Resolución 489/2024](#), de 6 de noviembre, que sobre la cuestión, aludiendo a la doctrina existente, manifiesta

que al referirse el precepto al epígrafe correspondiente debe interpretarse de forma amplia sin que resulte asimismo necesario que la correspondencia sea literal. Con relación al momento en el que se debe haber producido el alta en el epígrafe del mencionado impuesto en la citada resolución se indica: *«en cuanto a la necesidad para no incurrir en prohibición de contratar de que las entidades licitadoras hayan de estar dadas de alta en el epígrafe específico del IAE correspondiente al objeto del acuerdo marco que se licita, solo sería exigible para aquellos supuestos en los que la empresa participante en la licitación sea una entidad obligada del impuesto por ejercer las actividades sujetas al mismo, pero no para aquellos casos que, en el momento de la presentación de las proposiciones, no ejerza la actividad objeto de contrato»*.

Por tanto, en el supuesto se analiza si la entidad ejercía o no en el momento de la presentación de las proposiciones la actividad objeto del procedimiento de licitación, detectando que la propia entidad manifiesta que sí las realizaba y que había resultado adjudataria de licitaciones anteriores con un objeto similar. El Tribunal tras analizar la documentación que figuraba en el expediente de contratación confirma que la entidad recurrente no estaba dada de alta en el epígrafe correspondiente a fecha de presentación de ofertas, estando obligado a ello, motivo por el que se desestima el recurso.

XI.4.9. Principio de economía procesal

(Resoluciones 142/2024, 441/2024 y 670/2024).

El citado principio se ha acogido en algunas resoluciones (ya desde la Resolución 389/2015, de 17 de noviembre), para evitar la anulación de la adjudicación cuando el resultado de la misma a favor de una determinada entidad licitadora no va a resultar alterado con la estimación de alguno de los motivos del

recurso (estimación parcial). En tales supuestos y por razones de economía procesal se ha desestimado el recurso especial interpuesto.

Este criterio se ha seguido manteniendo por el TAR-CJA en numerosas resoluciones. Así, por ejemplo, en la [Resolución 142/2024](#), de 5 de abril, se analiza un supuesto en el que, aunque se estimara la alegación de la recurrente, ello no conllevaría que la misma pudiera acceder a la adjudicación del contrato, por lo que –se indica en la citada resolución– el mismo debe ser desestimado por motivos de economía procesal, como este Tribunal ya ha manifestado en ocasiones anteriores, entre otras, en las Resoluciones 98/2017, de 12 de mayo, 215/2018, de 6 de julio, 79/2019, de 21 de marzo, 232/2019, de 11 de julio y 310/2021, de 10 de septiembre, en la que se señalaba lo siguiente: *«Una hipotética estimación del recurso y consecuentemente la retroacción de las actuaciones en ningún caso alteraría el sentido que la adjudicación tiene para la recurrente, pues no podría optar a alzarse con el contrato, ni, por tanto, se traduciría en la obtención de un beneficio o ventaja para ella, ya que el resultado de la licitación seguiría sin serle propicio»*. En el caso analizado, y atendiendo al resumen total de las puntuaciones, resulta evidente que la recurrente no podría acceder a la adjudicación, por lo que procede la desestimación del recurso.

Otro pronunciamiento en el que se aplica esta doctrina es en la [Resolución 441/2024](#), de 9 de octubre, donde se analiza la posibilidad de solicitar aclaraciones sobre la oferta de la adjudicataria –la proposición económica– que adolecía de un error material consecuencia de la configuración del modelo de documento anexo al PCAP que debían presentar los licitadores. Se concluye que el error efectivamente es material y que hubiera procedido solicitar aclaraciones, sin embargo, se considera que dicho trámite no resulta necesario por economía procedimental, así, se argumenta que, figurando los datos en el sobre 3



de la oferta de la adjudicataria y consistiendo la aclaración en un simple traslado de datos de un documento a otro, el Tribunal estima que, por razones de economía procedimental, y a la vista de la verdadera naturaleza de la mencionada aclaración, dado que en ningún caso alteraría ni el contenido de lo ofertado por la adjudicataria, ni la propia adjudicación, procede desestimar el recurso interpuesto.

También, son muy comunes los supuestos en los que la recurrente no resulta la segunda clasificada, sino que su proposición ha quedado puntuada en tercer o posterior lugar, por lo que la desestimación de un motivo de recurso contra las cuestiones que alegue en contra de un licitador que se encuentre en una posición anterior a la suya, conlleva necesariamente la desestimación del recurso por economía procedimental, ya que no estaría en condiciones de obtener la adjudicación del contrato. Así se manifiesta en la [Resolución 670/2024](#), de 30 de diciembre, en la que se viene a argumentar que, aunque se estimaran los

motivos de recurso respecto de la adjudicataria, no podría acceder la recurrente a la adjudicación dado que en ese caso recaería sobre la segunda clasificada, al haber sido desestimado el recurso respecto de las alegaciones formuladas contra ella.

Se puede consultar esta doctrina en pronunciamientos anteriores, por ejemplo, las Resoluciones: 137/2020, 161/2020, 162/2020, 199/2020, 201/2020, 245/2021, 310/2021, 459/2021, 132/2022, 146/2022, 323/2022, 55/2023, 321/2023, 323/2023, 479/2023, 523/2023 y 477/2023.

XI.4.10. Acreditación de la solvencia

(Resoluciones 202/2024, 218/2024 y 332/2024)

XI.4.10.1. Convenios y subvenciones como instrumentos jurídicos adecuados para acreditar la solvencia técnica o profesional exigida

En la [Resolución 202/2024](#), de 10 de mayo, se analiza si es posible considerar los convenios como instrumento jurídico adecuado para justificar la solvencia técnica o profesional exigida, se reflexiona sobre lo dispuesto sobre la cuestión en la LCSP y en el PCAP rector de la licitación, llegando a la conclusión de que no se indica, ni siquiera de forma indiciaria, la figura del contrato como única forma de acreditar los servicios realizados y, ni mucho menos, se excluye al convenio de colaboración como forma de justificación de dicha solvencia técnica.

Se argumenta que, en efecto, se utilizan, entre otras, las expresiones de servicios o trabajos realizados, así como la realización de la prestación, pero en modo alguno se exige que esos servicios o trabajos hayan de haber sido desarrollados necesariamente mediante un contrato.

Nada obsta, se concluye, a que, siempre y cuando se cumplan todas las exigencias previstas para la justificación de la solvencia técnica o profesional requerida en el mencionado subapartado 1.1. del apartado 4.c) del anexo I del PCAP, se pueda acreditar dicha solvencia mediante la figura del convenio de colaboración, salvo que los pactos, cláusulas y condiciones establecidas en el mismo fuesen contrarios a las leyes, a la moral o al orden público, ex artículo 1255 del Código Civil.

En definitiva, en el supuesto que se examinó, conforme al principio de congruencia previsto en el artículo 57.2 de la LCSP, y según lo establecido para la solvencia técnica o profesional en el PCAP, cualquier instrumento jurídico amparado en el principio de libertad de forma, y sin perjuicio de su “*nomen iuris*” (en este caso convenio de colaboración), siempre que no sea contrario a las leyes, a la moral o al orden público, y respete las reglas y requisitos exigidos en este caso para la solvencia técnica o profesional, puede servir de base para acreditar los servicios o trabajos realizados, debiendo en todo caso certificarse los resultados ejecutados como consecuencia del correspondiente acuerdo o convenio, en los términos que resulte de la legislación aplicable y aquellos que pudieren resultar del instrumento de colaboración.

Por otro lado, y aludiendo a esta misma doctrina en la [Resolución 218/2024](#), de 24 de mayo, se concluye que nada obsta a que, siempre y cuando se cumplan todas las exigencias previstas para la justificación de la solvencia técnica o profesional requerida en el PCAP, se pueda acreditar dicha solvencia mediante la figura de la subvención, siempre que se acredite que se han cumplido todos los requisitos y se han realizado todos los fines para los que fue otorgada la misma.

XI.4.10.2. Disparidad entre la forma de acreditar la solvencia técnica o profesional según lo indicado en el DEUC y la documentación presentada previa a la adjudicación

Los supuestos analizados suelen derivar de la circunstancia de que una determinada licitadora manifiesta en el Documento Europeo Único de Contratación (DEUC) su voluntad de no integrar la solvencia con medios externos y/o de no subcontratar, y posteriormente resulta que, del contenido de su proposición, se deduce que va a subcontratar parte de la ejecución del contrato. Esta situación es objeto de análisis en la [Resolución 332/2024](#), de 20 de agosto, en la que sobre esta cuestión se manifiesta que no es posible por parte de una licitadora subcontratar una prestación si previamente no lo ha indicado en el DEUC, en tanto que su contenido le autolimita.

Así, en el supuesto se analiza si la documentación presentada por la entidad adjudicataria puede o no considerarse como medios externos o como subcontratación. Sobre esta cuestión en la resolución se indica: «*no le cabe duda a este Tribunal que conforme a lo expuesto estamos en presencia de una subcontratación. En este sentido se ha de señalar que cualquier instrumento jurídico amparado en el principio de libertad de forma y sin perjuicio de su nomen iuris habría de respetar las reglas y requisitos que para la subcontratación establece la LCSP, por lo que, sustantivamente, no dejaría de suponer la celebración de un subcontrato al que la adjudicataria no puede ya acudir, al haber declarado ya en su DEUC la intención de no subcontratar*». Asimismo, se manifiesta que la existencia de subcontratación es independiente del momento en el que se establezca la relación jurídica entre contratista y potencial subcontratista, ya sea preexistente a la licitación convocada, coetánea a la misma o se convenga durante la ejecución de la prestación que se licita. Motivos por los que en este supuesto se estima el recurso interpuesto.

Desde otra perspectiva se aborda esta cuestión en la [Resolución 550/2024](#), de 22 de noviembre, en la que se analiza, entre otras cuestiones, la diferencia entre la integración de la solvencia con medios externos y la subcontratación. En este sentido la recurrente manifiesta que la entidad adjudicataria manifiesta en el DEUC que no va a subcontratar y que, sin embargo, incluye en el sobre A de su proposición otro DEUC de la persona con la que se integra la solvencia técnica exigida. En este sentido en la resolución se manifiesta que la recurrente parte de una premisa errónea, y es entender que la integración de la solvencia con medios de terceros solo puede realizarse mediante subcontratación cuando no es así. Alude a doctrina sobre la cuestión para concluir que cuando se utiliza la integración con medios externos estos forman parte del propio contrato junto con el licitador por lo que *«No existe una subcontratación propiamente dicha, razón por la que no cabe apreciar la discordancia alegada por la recurrente entre las declaraciones de las adjudicatarias en el DEUCs acerca de que no van a subcontratar y la integración de la solvencia con la participación del citado Técnico»* motivo por el que se desestima este motivo de recurso.

XI.4.11. Prácticas colusorias

(Resoluciones 15/2024, 16/2024, 18/2024 y 291/2024).

En las resoluciones mencionadas se analizan supuestos en los que se ha considerado la aplicación del artículo 132.3 de la LCSP, que incluye la exigencia a determinados órganos entre los que se encuentran los de resolución del recurso especial en materia de contratación: *«notificarán a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, a las autoridades autonómicas de competencia, cualesquiera hechos de los que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones que puedan constituir in-*

fracción a la legislación de defensa de la competencia. En particular, comunicarán cualquier indicio de acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela entre los licitadores, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en el proceso de contratación».

En la [Resolución 15/2024](#), de 12 de enero, se analiza un supuesto en el que la recurrente cuestionaba la actuación del órgano de contratación tras la Resolución de este Órgano 336/2023, de 16 de junio, en la que se estima parcialmente un recurso anterior anulando la resolución de adjudicación para que por parte del órgano de contratación se tramitase el procedimiento previsto en el citado artículo 150.1. de la LCSP. Como se indica, en el nuevo recurso la recurrente cuestiona el procedimiento llevado a cabo por el órgano de contratación para el cumplimiento de lo manifestado por el Tribunal.

Al analizar las actuaciones realizadas por el órgano de contratación el Tribunal llega a la conclusión de que el mismo tenía dos opciones: o acatar la Resolución ejecutándola en sus debidos términos, esto es, activando y tramitando *“correctamente”* el procedimiento del artículo 150.1 de la LCSP, o bien acudir a la vía contenciosa para su impugnación jurisdiccional.

En la resolución se considera que el órgano de contratación con las actuaciones llevadas a cabo había incumplido de manera flagrante lo acordado por este Tribunal y, si bien, aparentemente, dio cumplimiento a la resolución al solicitar formalmente de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA) el informe preceptivo que ordena el artículo 150 de la LCSP, lo hizo *“no en los términos acordados en nuestra Resolución”*, que debieron ser, por otra parte, los términos en que esta hubo de ejecutarse, sino en los *“términos acordados por la mesa de contratación”* que, al manifestar y hacer constar de manera expresa que no se trasladase al ACREA la

explicación detallada sobre los indicios, revelaba, en última instancia, una discrepancia de fondo con la Resolución de este Tribunal a la que, por otra parte, se aquietó.

Sobre el acto impugnado se reflexiona que en el artículo 44.3 de la LCSP y a través del recurso contra la adjudicación, se pueden recurrir aquellos actos de trámite no cualificados distintos a los previstos en el apartado 2 del artículo 44 del texto legal contractual. Dicho precepto permite, por tanto, a los interesados recurrir los defectos de tramitación que afecten a actos distintos de los contemplados en el apartado 2 del artículo mencionado, a efectos de su corrección con arreglo a derecho, y sin perjuicio de que las irregularidades que les afecten (como en este caso, la decisión del órgano de contratación de no instar el procedimiento del artículo 150 de la LCSP pese a la puesta en conocimiento de tales indicios) puedan ser alegadas al recurrir el acto de adjudicación.

Sobre la competencia del Órgano para apreciar la existencia de indicios de prácticas colusorias en el ejercicio de su función revisora en la citada Resolución 15/2024, tras el análisis jurídico de su competencia se llega a la siguiente conclusión: *«está claro que el artículo 150.1 de la LCSP confiere la facultad de apreciación de indicios a la mesa o al órgano de contratación, si bien esta facultad y su correcto ejercicio puede ser revisada por este Tribunal a través del recurso posterior contra la adjudicación en los términos del artículo 44.3 de la LCSP, como ya hemos indicado»*.

Entendemos que sostener lo contrario conduciría al absurdo de dejar sin eficacia cualquier pronunciamiento de este Tribunal porque el órgano de contratación discrepase de la decisión adoptada, por ejemplo, respecto de la concurrencia de una prohibición para contratar en un licitador, o el incumplimiento de alguna característica técnica, que determinaran la anulación de la adjudicación».

En el supuesto analizado se concluye acordando la estimación parcial del recurso con anulación del acto impugnado y retroacción de las actuaciones para que el órgano de contratación sustanciase correctamente la tramitación prevista en el artículo 150.1 de la LCSP.

Otro supuesto de interés es el analizado en la [Resolución 291/2024](#), de 26 de julio, en el que la entidad recurrente argumentaba una posible vulneración de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, debido a que determinadas licitadoras habían concurrido en UTE pudiendo a su juicio licitar de forma individual, lo que supondría un indicio de prácticas colusorias.

En la resolución se manifiesta que no corresponde al Tribunal determinar si las empresas agrupadas en la UTE adjudicataria han vulnerado o no la Ley de Defensa de la Competencia. Tal decisión compete a la autoridad de la competencia. Se argumenta que el Tribunal, a lo sumo, podría comunicar a dicha autoridad los hechos que pudieran constituir infracción de aquella legislación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 132.3 de la LCSP.

En la resolución se llega a la conclusión de que no hay base argumental ni probatoria de que sea cierto que las empresas agrupadas tuvieran capacidad para licitar individualmente a los distintos lotes y agrupaciones objeto de la licitación. Así, tras analizar el objeto del contrato, manifiesta que la participación de la adjudicataria en los distintos lotes y agrupaciones supone un dato objetivo de que la UTE se constituyó para poder participar a todas las agrupaciones y lotes –excepto uno– y no para eliminar la competencia. En definitiva, tras realizar diversas consideraciones en la resolución se concluye que no queda acreditada la existencia de indicios fundados de prácticas colusorias que es presupuesto habilitante para la aplicación del artículo 150.1 de la LCSP. Por lo que se desestima el recurso interpuesto.

XI.4.12. Planes de igualdad

(Resoluciones 28/2024, 33/2024, 37/2024, 38/2024, 48/2024, 65/2024, 95/2024, 106/24, 133/2024, 134/2024, 136/2024, 191/2024, 230/2024, 248/2024, 276/2024, 277/2024, 401/2024, 426/2024, 439/2024, 641/2024 y 642/2024).

Durante el año 2024, se han suscitado desde muchas perspectivas cuestiones respecto del cumplimiento de los requisitos legales de los planes de igualdad (PI) por las entidades licitadoras en los procedimientos de adjudicación.

Las controversias derivan de la obligación recogida en los pliegos, de conformidad con lo establecido en el artículo 71.1.d) de la LCSP, relativa a que las empresas licitadoras que tengan 50 o más personas trabajadoras deberán acreditar que cuentan con un plan de igualdad conforme a lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante, Ley Orgánica 3/2007) y de la forma en que se ha acreditar la disposición del mismo, como se analiza en la [Resolución 28/2024](#), de 19 de enero, donde se concreta que para acreditar la no concurrencia en la citada causa de prohibición de contratar la entidad correspondiente, una vez propuesta como adjudicataria, deberá presentar el plan de igualdad inscrito en el Registro de Convenios y Acuerdos Colectivos de Trabajo (REGCON) al tiempo de finalización del plazo de presentación de ofertas.

En este sentido, se viene incorporando a los pliegos, por ejemplo, en el supuesto analizado en la Resolución 28/2024, la previsión de que se considera suficiente para el supuesto de que no se presente el plan debidamente inscrito, la solicitud de inscripción del plan de igualdad siempre que, a la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas, hubieran transcurrido tres meses o más desde que se presentó

la solicitud, sin que hubiera recaído resolución expresa sobre la procedencia de la inscripción.

La cuestión sobre los efectos del citado silencio administrativo también ha sido objeto de controversia, analizada en la [Resolución 439/2024](#), de 4 de octubre, en la misma se indica que no pueden prevalecer los efectos del silencio positivo dado que la recurrente no hizo valer los efectos del silencio positivo a que se refiere el artículo 24 de la LPACAP; es más, con posterioridad a ese plazo, presentó documentación de subsanación; lo que denota que se aquietó a las decisiones posteriores de la autoridad laboral, sin alegar ni invocar en ningún momento el silencio positivo.

En la Resolución 507/2023, de 13 de octubre, se concluye que la Administración no puede dictar una resolución denegatoria expresa una vez producido el efecto positivo del silencio (v.g. Sentencia núm. 536/2020, de 26 de junio, de la Sala de lo Social, Roj: STS 2759/2020-ECLI:ES:TS:2020:2759). No obstante, se argumenta que, de acuerdo con la doctrina judicial citada, ello no significa que el acto presunto resulte ya inatacable; puesto que, si incurriera en infracción del ordenamiento jurídico, la Administración siempre podría dejarlo sin efecto siguiendo el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos o instando la declaración de lesividad de actos anulables.

Sobre los efectos de la resolución posterior de la Administración contraria al efecto del silencio positivo se alude a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo número 603/2022, de 23 de mayo (Roj: STS 1921/2022-ECLI:ES:TS:2022:1921) para concluir que nos encontramos ante un vicio de anulabilidad y no de nulidad de pleno derecho. Así, entendiendo en el supuesto examinado que no existían evidencias de que la recurrente hubiera impugnado la citada resolución denegatoria, se consideró que para la re-

currente el acto era consentido y firme, por lo que se desestimó el recurso interpuesto.

Por otro lado, ha sido objeto de controversia el momento que se ha de tomar como referencia, ya que sobre esta cuestión el artículo 140.4 de la LCSP establece que las circunstancias relativas a la capacidad, solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar a las que se refieren los apartados anteriores, deberán concurrir en la fecha final de presentación de ofertas y subsistir en el momento de perfección del contrato.

Sobre este último asunto este Órgano ha ido elaborando una doctrina (v.g. [Resolución 95/2024](#), de 8 de marzo) en la que viene indicando que antes de acordar la exclusión de una entidad licitadora por no contar con plan de igualdad inscrito y vigente a la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas, se le debe otorgar la posibilidad de demostrar su fiabilidad empresarial en los términos que ya venimos manifestando en nuestras resoluciones (por todas, cabe citar la Resolución 26/2023, de 7 de enero), donde se analiza el efecto directo en nuestro ordenamiento jurídico del artículo 57.6 de la Directiva 2014/24, precepto que prevé la posibilidad de que un operador económico, pueda presentar pruebas de la suficiencia de las medidas correctoras o “*self-cleaning*” que haya adoptado para demostrar su fiabilidad y evitar la exclusión.

En definitiva, una empresa incurso en la prohibición de contratar prevista en el artículo 71.1 d) de la LCSP –por no contar con un plan de igualdad vigente en inscrito en el REGCON a la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas o, al menos, con su solicitud de inscripción anterior en tres meses a dicha fecha sin resolución expresa de la autoridad laboral– puede evitar el efecto excluyente de la licitación si, con carácter previo a la adjudicación en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP, acredita que dispone ya de un plan de igualdad adaptado a la nueva normativa e inscrito o que cuenta con su solicitud de inscripción

anterior en tres meses a la fecha del requerimiento previo a la adjudicación.

Se flexibiliza así el requisito dado que, en lugar de tomar como fecha límite la correspondiente al fin del plazo de presentación de ofertas, se permite que se tome como referencia la del requerimiento de subsanación concediendo más posibilidades a la entidad para la acreditación requerida.

En la resolución se analiza un supuesto en el que la propuesta como adjudicataria resulta finalmente excluida por no acreditar la inscripción en el REGCON de su plan de igualdad en los términos anteriormente mencionados.

En la resolución se hace referencia al marco normativo en vigor, en concreto, al artículo 11, disposición transitoria única y disposición final tercera del Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo. Asimismo, se alude a los artículos 3, 6.1. y 8 del Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo.

Se concluye que la inscripción en el REGCON es obligatoria, por lo que no puede estimarse válido un plan que no se encuentre inscrito o en alguna de las circunstancias anteriormente mencionadas.

Con relación a planes anteriores inscritos, en la [Resolución 65/2024](#), de 9 de febrero, se recoge la obligación de adaptación al Real Decreto 901/2020 de los PI anteriores a su entrada en vigor. En la citada resolución se indica que el PI aportado por la recurrente y su inscripción son de fecha anterior a la entrada en vigor del Real Decreto 901/2020. Esto implica que el plan presentado por la recurrente, aunque se halle inscrito, no se encuentra adaptado a la normativa vigente, ni puede estimarse válido conforme a la misma.

Se indica que no se puede olvidar que la Disposición transitoria única del Real Decreto 901/2020, dispone que: *“Los planes de igualdad vigentes al momento de la entrada en vigor del presente real decreto, deberán adaptarse en el plazo previsto para su revisión y, en todo caso, en un plazo máximo de doce meses contados a partir de la entrada en vigor de este real decreto, previo proceso negociador”* y que la Disposición final tercera del Real Decreto 901/2020 señala que *“Este real decreto entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»”,* siendo así que su publicación tuvo lugar el 14 de octubre de 2020.

La recurrente en estos supuestos suele cuestionar la naturaleza y efectos de la propia inscripción del plan de igualdad en el REGCON, concluyendo el Tribunal (v.g. [Resoluciones 133/2024](#), [134/2024](#) y [136/2024](#), todas de 2 de abril, entre otras) que no niega que cumpla funciones de publicidad, pero, como ya se ha indicado, la inscripción es obligatoria según el artículo 11 del mencionado Real Decreto 901/2020 y supone el trámite final de un procedimiento en el que la autoridad laboral controla la legalidad del plan de igualdad, de tal suerte que no se producirá la inscripción si el meritado plan no se acomoda en todos sus términos a las normas vigentes de aplicación.

En la [Resolución 230/2024](#), de 7 de junio, se analiza el ámbito territorial de los planes de igualdad, en este sentido, en la misma se manifiesta que no puede pretenderse que el ámbito territorial del plan de igualdad que una empresa tenga debidamente aprobado e inscrito en el REGCON sea obstáculo para contratar con la Administración por el hecho de que el contrato licitado vaya a ejecutarse en otro ámbito. Se afirma que tal consecuencia no se extrae ni de la legislación específica en materia de planes de igualdad –fundamentalmente la citada Ley Orgánica y el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre–, ni de la regulación específica en la LCSP de esta causa de prohibición de contratar.

Es más, no cabe olvidar que las causas de prohibición de contratar, en cuanto suponen medidas limitativas de derechos, son de carácter taxativo y deben interpretarse de modo restrictivo, sin que sea posible acoger en su ámbito supuestos que escapen, no solo del marco regulador de dichas prohibiciones, sino de la normativa sectorial específica de que se trate, en este caso, la relativa a los planes de igualdad.

Resulta en esta cuestión también relevante la [Resolución 426/2024](#), de 2 de octubre, en la que se hace referencia a la reciente modificación legal sobre esta cuestión, la operada por la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, en la redacción del artículo 71.1 d) de la LCSP al regular esta circunstancia de prohibición de contratar, que ha añadido el párrafo relativo a la necesaria inscripción en el registro laboral correspondiente del PI; poniendo fin de este modo a la diversidad de criterios y posturas sobre esta cuestión que se venían suscitando en el sector empresarial y en el ámbito de los órganos de contratación y de los propios tribunales de recursos contractuales. Se colige, pues, que antes y después de la reciente modificación legal, en aplicación de las normas vigentes sobre los planes de igualdad, la inscripción era y es un requisito necesario impuesto por el artículo 46 de la Ley Orgánica 3/2007 y desarrollado por el Real Decreto 901/2020 para verificar la legalidad del plan y no incurrir en prohibición de contratar; sin perjuicio de que el legislador haya querido ahora explicitar en la norma lo que implícitamente se deducía de una adecuada interpretación del artículo 71.1 d) de la LCSP.

Y todo ello, se indica en la citada resolución, por cuanto resultaría absurdo sostener, al amparo de la redacción anterior a esta Ley Orgánica, que el PI tenía que ajustarse solo al artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, pudiendo incumplir los restantes preceptos de esta ley –sin ir más lejos, el artículo siguiente que es el 46 y que ya decía expresamente que *“Las empresas están obligadas a inscribir sus planes de igual-*

dad en el citado registro” – y el propio Real Decreto 901/2020, conforme al cual la inscripción es el trámite último de un procedimiento donde la autoridad laboral verifica la legalidad del plan como paso previo a dicha inscripción. La inscripción es, pues, garantía de la legalidad del plan, atributo este que no puede advenirse en aquellos planes no inscritos.

Cabe concluir, pues, que la modificación operada por la Ley Orgánica 2/2024 ha venido a atajar las dudas suscitadas en los sectores antedichos, haciendo constar expresamente en el precepto la única interpretación válida de la prohibición de contratar.

XI.4.13. Convenios colectivos de aplicación

(Resolución 3/2024).

También, cuando el acto impugnado es la adjudicación de los contratos, surgen controversias relacionadas con los convenios colectivos de aplicación, cuestión tratada, por ejemplo, en la citada [Resolución 3/2024](#), de 5 de enero, en la que se analiza, en una impugnación de la adjudicación, la exclusión de una entidad respecto de la que el órgano de contratación manifiesta que no había aplicado el convenio colectivo sectorial de referencia a la hora de realizar los cálculos relativos a los costes de personal en su proposición, convenio que se recogía en los pliegos rectores de la licitación.

Sobre esta cuestión, en la citada resolución se argumenta que en los pliegos se indica el convenio colectivo que se ha utilizado para realizar los cálculos de los costes de personal en cumplimiento de lo establecido en el artículo 100.2 de la LCSP a partir del convenio colectivo de referencia y no del impuesto, como viene a argumentar el órgano de contratación en su informe al recurso. Además, se expresa que esta cuestión es propia del derecho laboral por lo que se halla

extramuros de la contratación administrativa. En la resolución se alude a pronunciamientos anteriores como la Resolución 51/2022, de 28 de enero.

En la citada Resolución 3/2024 se alude a la Sentencia 847/2019, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 18 de junio de 2019, que indica que esta obligación solo puede derivar de la aplicación del régimen jurídico legal. La razón para llegar a esta conclusión es que una cláusula de estas características excede del ámbito subjetivo propio de los pliegos, en la medida en que dicha cláusula supondría establecer en un contrato administrativo estipulaciones que afectan a terceros ajenos al vínculo contractual. Desde un punto de vista objetivo, dicha cláusula impondría al contratista obligaciones que tienen un contenido netamente laboral, de cuyo cumplimiento o incumplimiento no corresponde conocer ni a la Administración contratante ni a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino a los órganos de la jurisdicción social.

Todas aquellas cuestiones que exceden del ámbito subjetivo u objetivo propio de los pliegos, por afectar a terceros ajenos al vínculo contractual o por formar parte del status del trabajador, que imponen al contratista obligaciones que tienen un contenido netamente laboral, han de regirse por su normativa específica y de su cumplimiento o incumplimiento no corresponde conocer ni a la Administración contratante ni a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino a los órganos de la jurisdicción social, por ser cuestiones ajenas a la contratación pública. En consecuencia, en la resolución se concluye que no corresponde al órgano de contratación determinar el Convenio a aplicar. La obligación de los pliegos, es únicamente informativa de las condiciones del personal que viene prestando el servicio, siendo la normativa convencional o legal la que regula las concretas relaciones laborales la que determine si existe o no obligación de subrogar a los trabajadores que se encuentren adscritos a

la prestación de un determinado servicio, de manera que ni los pliegos, ni el anuncio pueden imponer “*ex novo*” la referida obligación, ni el hecho de que no la contemplasen daría lugar a que la misma no deba ser cumplida por el empresario contratista.

En lo relativo a la aplicación del convenio colectivo sectorial en el ámbito salarial, se manifiesta en la resolución que el artículo 122.2 LCSP, expresa que en el PCAP se incluirán, entre otras consideraciones, “*la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación*”, así se argumenta que es clara la aplicación de las tablas salariales del convenio colectivo sectorial a cualquier contrato administrativo, y por tanto, la excepción material a lo regulado en el artículo 84.2 del Estatuto de los Trabajadores (ET). Así, se afirma que esta interpretación, exclusivamente salarial, es la que resulta congruente con el artículo 149.4 de la LCSP, que, en una interpretación sistemática del artículo 201 y 122.2 LCSP, permitía rechazar ofertas anormalmente bajas por incumplir los salarios del convenio sectorial aplicable.

Tras analizar el cambio en la redacción del artículo 84.2. del ET por el Real Decreto-Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo se concluye que, en cuanto a los costes laborales, se aplica el convenio colectivo sectorial, y de forma más relevante, por su repercusión, en aquellos contratos donde “*la mano de obra sea relevante*”, de acuerdo con la redacción del artículo 101.2 de la LCSP, así como en los que “*los costes laborales constituyan el coste económico principal*”, conforme al artículo 102.3 de la LCSP. Es decir, en cuanto a los “*costes laborales*”, se aplica el convenio sectorial. Esto se predica claramente en los contratos de servicios, como era el del objeto de la controversia analizada.

Asimismo, se menciona que, si el convenio de empresa tiene unos costes laborales más altos que el de sector, la interpretación de la LCSP obligaría a aplicar con prevalencia el convenio de empresa, en cualquier caso. Se concluye afirmando que el convenio colectivo de empresa cede en las cuantías salariales, sin desplazarlo en el resto de las cuestiones donde tiene garantizada la prioridad aplicativa.

En consecuencia, si bien resulta adecuado que, para calcular el precio, el órgano de contratación considere como costes salariales los establecidos en el convenio colectivo sectorial que resulte de aplicación, por ser el referente ordinario en el sector (y así se recoge en el artículo 101 de la LCSP), la obligación que se impone al adjudicatario del contrato ha de ser la de cumplir con las obligaciones salariales que derivan del convenio colectivo que resulte de aplicación.

XI.4.14. Otros modos de terminación del procedimiento asimilados a la adjudicación a efectos del recurso especial

(Resoluciones 109/2024, 110/2024, 229/2024, 248/2024, 274/2024, 467/2024, 572/2024, 609/2024, 639/2024 y 642/2024).

XI.4.14.1. Desistimiento del órgano de contratación. En el procedimiento de recurso y como objeto de impugnación. Desistimiento de la recurrente. Decisión de no adjudicar el contrato

Se trata del desistimiento y renuncia (decisión de no adjudicar o celebrar el contrato) del órgano de contratación al amparo del artículo 152 de la LCSP.

Procede comenzar realizando una diferenciación del desistimiento desde la perspectiva de quien lo realiza y del momento en el que se produce. En primer lugar, puede desistir tanto la recurrente como el propio ór-

gano de contratación y con relación a este último, el desistimiento se puede producir en el procedimiento de recurso o ser propiamente el objeto de impugnación, que sería el supuesto en el que se asimilaría a la adjudicación en el sentido que estamos analizando en esta parte de la doctrina.

Por clarificar, se ha de indicar que lógicamente el desistimiento de la recurrente respecto al recurso interpuesto es aceptado por el Tribunal y conduce a la declaración de concluso del procedimiento. Esta situación la podemos observar, entre otras, en las [Resoluciones 109/2024](#), de 22 de marzo y [609/2024](#), de 29 de noviembre.

En segundo lugar, hemos mencionado que el desistimiento del órgano de contratación se puede producir en el procedimiento de un recurso especial interpuesto contra otra actuación del procedimiento, por ejemplo, contra la adjudicación del contrato, si bien suele ser más habitual en los supuestos en los que el acto impugnado es el pliego regulador del procedimiento. Este tipo de supuestos (v.g. [Resoluciones 639/2024](#) y [379/2024](#)), se indica «el desistimiento acordado por el órgano de contratación respecto al procedimiento de adjudicación del contrato, sin que este Tribunal prejuzgue su legalidad, produce la pérdida sobrevenida del objeto del recurso interpuesto contra los pliegos rectores, toda vez que el desistimiento pone fin a la licitación iniciada y la deja sin efecto», conllevando la declaración de concluso del procedimiento como consecuencia de la pérdida sobrevenida de su objeto.

Resulta de interés poner de manifiesto la importancia de la notificación del acto de desistimiento del órgano de contratación para que el mismo pueda surtir efectos, así por ejemplo en la Resolución 439/2020, de 11 de diciembre, se indica: «el perfil de contratante del órgano de contratación se define en el artículo 63.1 de la LCSP como “elemento que agrupa la información y documentos relativos a su actividad

contractual al objeto de asegurar la transparencia y el acceso público a los mismos”, cumpliendo una función esencialmente enfocada a la publicidad de determinada información de los órganos de contratación, favoreciendo de este modo la transparencia de su actuación y permitiendo el público seguimiento del curso de sus actuaciones por cualquier ciudadano, sea o no licitadora y esté o no interesado en participar en una licitación pública.

(...)

Aparte de esta función esencial de publicidad y transparencia de la actividad contractual, por disposición expresa del legislador (artículo 50 de la LCSP), la publicación en el perfil de determinados actos del órgano de contratación es, igualmente, medio apto para iniciar el cómputo de los plazos a efectos del recurso especial; así sucede con el anuncio de licitación, los pliegos y demás documentos contractuales, las modificaciones contractuales y los encargos a medios propios; pero, excepción hecha de los referidos, los restantes actos impugnables en esta vía especial requieren su conocimiento y/o notificación individualizada a los interesados, como así sucede con el desistimiento del procedimiento, cuya notificación a los licitadores viene impuesta por el artículo 152 con independencia de su publicidad en el perfil, computándose además el plazo para su impugnación a partir de esa notificación individualizada a los interesados (artículo 50.1 g) de la LCSP).

Así las cosas, en el caso enjuiciado, resulta indiferente, a los efectos del recurso interpuesto, que el desistimiento acordado por el órgano de contratación esté justificado y se funde en causa válida –como parece defender el órgano de contratación en su informe al recurso–, porque lo relevante es que la recurrente no conoce sus motivos, al no constar que le haya sido notificada individualmente la resolución de desistimiento del procedimiento respecto al lote 18, como exigen los preceptos antes citados».

En tercer lugar, procede analizar el propio desistimiento como acto objeto de recurso en el que, efectivamente, se asemeja a la adjudicación. Este supuesto se puede observar en la [Resolución 229/2024](#), de 7 de junio, donde al analizar la actuación objeto de recurso se manifiesta: *«el desistimiento, como acto finalizador del procedimiento, es asimilable a la adjudicación a los solos efectos del recurso especial, como reiteradamente viene reconociendo este Tribunal»*.

En la citada resolución se analiza el marco legal sobre la cuestión, así, partiendo del artículo 152 de la LCSP, se indica: *«el precepto legal recoge dos instituciones distintas, la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato –antes denominada “renuncia a la celebración del contrato” bajo la vigencia del derogado Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público– y el desistimiento. La primera supone un cambio en la voluntad de la Administración de contratar la prestación por razones de interés público y, precisamente por su carácter discrecional, el artículo 152.3 de la LCSP introduce como cautela, para evitar fraudes en el procedimiento de adjudicación, la prohibición al órgano de contratación de promover una nueva licitación del objeto del contrato en tanto subsista la razón alegada para fundamentar la renuncia. Por el contrario, el desistimiento no es un acto discrecional determinado por el cambio de voluntad de la Administración contratante, sino un acto reglado fundado en causas de legalidad y no de oportunidad. Por ello exige, como señala el apartado 4 del artículo 152 de la LCSP, la concurrencia de una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación que haga imposible continuar con la licitación hasta su adjudicación; y por ello el desistimiento, a diferencia de la renuncia, no impide la iniciación inmediata de un nuevo procedimiento de licitación con el mismo objeto.*

En definitiva, pues, mientras el desistimiento ha de fundarse en razones de legalidad, la renuncia obede-

ce a motivos de interés público o de oportunidad, lo que origina el distinto régimen a la hora de iniciar una nueva licitación».

Sin embargo, se hace hincapié en que ambas decisiones deben tener una justificación que debe quedar reflejada en el expediente y siempre con el límite de la discrecionalidad de los actos.

En el supuesto analizado en la citada resolución, se indica que el motivo aducido por el órgano de contratación para justificar el desistimiento difícilmente encaja en los supuestos previstos en el artículo 152.4 de la LCSP, consistentes en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación. En la resolución de desistimiento no se cita infracción legal alguna cometida en las actividades preparatorias del contrato ni en la licitación promovida y parece fundamentarse en motivos que, sin prejuzgar su acierto y validez, no responden a ilegalidades cometidas en la tramitación del expediente.

Así, en la resolución se concluye que la supuesta infracción no constituye causa legal del desistimiento conforme al artículo 152.4 de la LCSP, el cual tiene que descansar en una infracción clara, no subsanable de normas. Al efecto, conviene reiterar que el desistimiento es un acto reglado y no discrecional. El órgano de contratación solo puede hacer uso de esta figura cuando se hayan producido las infracciones normativas a que se refiere el artículo 152.4 de la LCSP.

Se indica que es patente que la causa que motiva el desistimiento impugnado no revela dichas infracciones y que esta decisión del órgano de contratación vulnera lo dispuesto en el citado artículo 152.4 de la LCSP. Obviamente, como declara la Sentencia del TJUE (Asunto C-440/13), de 11 de diciembre de 2014, *“un poder adjudicador no puede estar obligado a llevar a término un procedimiento de adjudicación iniciado y a adjudicar el contrato de que se trata”*.

Ahora bien, estas concretas razones a que se refiere el TJUE tendrían cabida en nuestro ordenamiento jurídico a través de la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato por razones de interés público (artículo 152.3 de la LCSP) y aun en este caso, el precepto legal impone una justificación adecuada y su reflejo en el expediente, siempre con los límites aplicables a la discrecionalidad de los actos. Como señala la Resolución 242/2016, de 1 de abril, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales –citada en nuestra Resolución 390/2019, de 14 de noviembre–, *“(...) en el ámbito de sus competencias y en razón de la oportunidad y de las disponibilidades presupuestarias que tenga asignadas, el órgano de contratación puede decidir libremente si celebra o no determinado contrato y, en caso afirmativo, el contenido de la prestación objeto del mismo.*

Esta libertad alcanza asimismo a la posibilidad de renunciar a la celebración de un contrato encontrándose en curso un procedimiento de contratación, siempre que existan razones de interés público para ello, como no puede ser de otro modo, puesto que ningún ente del sector público puede verse constreñido a celebrar un contrato si existen razones justificadas para estimar improcedente dicha contratación. Ahora bien, ello siempre con el límite de que en ningún caso la discrecionalidad puede encubrir una decisión arbitraria, debiendo siempre estar dirigida la actuación administrativa a la satisfacción del superior interés general. Para que no concurra arbitrariedad en la decisión de renuncia, es necesario que el acuerdo de renuncia esté debidamente motivado y fundamentado en circunstancias excepcionales de modo que el interés general justifique la quiebra del principio de buena fe y lealtad entre las partes, sin que puede limitarse a apuntar de modo genérico a la existencia de un interés público, no especificando las razones concretas que avalan dicha decisión”.



Por tanto, en la resolución se concluye que han de prosperar las alegaciones aducidas por la recurrente respecto a la no justificación del desistimiento acordado por el órgano de contratación, ya que el motivo que ocasiona dicha decisión no constituye una infracción insubsanable de las normas de preparación del contrato, y, por tanto, no hace inviable la licitación. En sentido similar se manifiesta la [Resolución 274/2024](#), de 19 de julio.

Un supuesto en el que el objeto del recurso es la no adjudicación del contrato, la decisión de no celebrar o adjudicar el contrato (artículo 152 de la LCSP), la renuncia, podemos encontrarlo en la [Resolución 608/2023](#), de 1 de diciembre. La doctrina sobre la cuestión la podemos consultar acudiendo a resoluciones anteriores como la Resolución 516/2021, de 3 de diciembre, en la que, a la hora de analizar el acto impugnado, se indica:

«La posibilidad de control a través del recurso especial de los actos por los que se decide no adjudicar el contrato por los órganos de contratación (renuncia a la celebración del contrato en la normativa contractual anterior) ha sido reconocida expresamente por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al afirmar sobre esta cuestión la Sentencia

de 18 de junio de 2002, asunto *Hospital Ingenieure*, apartado 48, 50 y 51 (criterio confirmado por la Sentencia de 2 de junio de 2005, asunto *Koppensteiner GMBH*), lo siguiente:

“Pues bien, en la medida en que la decisión de la entidad adjudicadora de cancelar una licitación para un contrato público de servicios está sujeta a las normas materiales pertinentes del Derecho comunitario, procede inferir que está asimismo comprendida en el ámbito de aplicación de las normas establecidas en la Directiva 89/665 con el fin de garantizar el cumplimiento de las prescripciones del Derecho comunitario en materia de contratos públicos.

(...)

Además, el sistema general de la Directiva 89/665 impone una interpretación de dicho concepto en sentido amplio, por cuanto el artículo 2, apartado 5, de dicha Directiva autoriza a los Estados miembros a establecer que, cuando se reclame una indemnización de daños y perjuicios porque una decisión de la entidad adjudicadora se haya adoptado ilegalmente, la decisión impugnada debe ser previamente anulada.

En efecto, admitir que los Estados miembros no están obligados a instaurar procedimientos de recurso de anulación con respecto a los acuerdos por los que se cancela una licitación equivaldría a autorizarles a privar, en ejercicio de la facultad prevista en la disposición mencionada en el apartado anterior, a los licitadores lesionados por tales acuerdos, adoptados con infracción de las normas del Derecho comunitario, de la posibilidad de promover acciones de indemnización de daños y perjuicios.».

El objetivo de esta doctrina es garantizar el efecto útil de la Directiva 89/665. En este sentido, como se desprende de sus considerandos primero y segundo, la finalidad de esta Directiva es reforzar los actuales mecanismos, tanto en el plano nacional como en el plano europeo, para garantizar la aplicación efectiva de

las directivas en materia de adjudicación de los contratos públicos, en particular, en la fase en la que las infracciones aún pueden corregirse y, precisamente para garantizar el respeto de dichas directivas, el artículo 1, apartado 1.4 de la Directiva 89/665 obliga a los Estados miembros a establecer recursos lo más eficaces y rápidos posible.

Este criterio es comúnmente aceptado por todos los órganos de revisión de decisiones en materia contractual.

Sirva a modo de ejemplo las Resoluciones de este Tribunal 180/2019, de 30 de mayo y 390/2019, de 14 de noviembre».

Por otro lado, por hacer referencia a figuras similares, es preciso diferenciar los efectos del desistimiento con el allanamiento del órgano de contratación durante el procedimiento de recurso. Es decir, si bien hemos mencionado que el desistimiento durante el procedimiento de recurso produce la pérdida sobrevenida de su objeto –a diferencia del desistimiento durante el procedimiento de licitación que sí puede ser objeto de recurso– el allanamiento supone que el órgano de contratación se aquieta a las pretensiones de la recurrente.

Existen numerosos ejemplos de procedimientos de recurso en los que ocurre esta situación. Por ejemplo, en la [Resolución 9/2024](#), de 19 de enero, en la que se menciona lo siguiente: «Tal reconocimiento por parte del órgano de contratación debe considerarse como un allanamiento a las pretensiones del recurso, y al no existir una regulación de esta figura en nuestro ordenamiento jurídico administrativo ni contractual, hemos de acudir al artículo 75.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa conforme al cual dispone que “Producido el allanamiento, el Juez o Tribunal, sin más trámites, dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante, salvo si ello supu-

siere infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso el órgano jurisdiccional comunicará a las partes los motivos que pudieran oponerse a la estimación de las pretensiones y las oír por plazo común de diez días, dictando luego la sentencia que estime ajustada a Derecho”.

De este precepto resultan los siguientes requisitos:

- 1º) Que el Tribunal resulta obligado a aceptar el allanamiento sin más trámites.*
- 2º) Que sólo cabe no aceptarlo cuando estimar las pretensiones del recurso suponga una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico».*

En estos supuestos es el Tribunal el que verifica si efectivamente ha existido una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en el sentido manifestado en cada caso por la entidad recurrente y reconocido total o parcialmente por el órgano de contratación, procediendo a estimar total o parcialmente las pretensiones, como ocurrió en el asunto analizado en la citada Resolución 9/2024.

XI.4.14.2. Declaración de desierto

Finalmente, la declaración de desierto también ha sido objeto de recurso en multitud de ocasiones, por ejemplo, en las [Resoluciones 248/2024](#), 467/2024 y 642/2024. En las mismas, a la hora de analizar el acto impugnado, se indica, de forma similar:

«En el presente supuesto el recurso se interpone contra la declaración de desierto de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

En este sentido, aun cuando el acto impugnado es la resolución declarando desierta la licitación al lote 15, al tratarse de un acto finalizador del procedimiento de adjudicación es equiparable, a efectos del recurso especial, a la adjudicación. Así se viene pronunciando de modo reiterado y constante este Tribunal (v.g. Resoluciones 187/2017, de 26 de septiembre, 49/2018, de 23 de febrero, 35/2019, de 14 de febrero y 530/2021, de 3 de diciembre, entre otras muchas) y el resto de órganos de revisión de decisiones en materia contractual».

Otros pronunciamientos en los que se puede consultar la doctrina de este Órgano sobre las cuestiones estudiadas en este apartado son las Resoluciones: 192/2023, 204/2023, 212/2023, 223/2023, 230/2023, 256/2023, 299/2023, 329/2023, 440/2023, 566/2023 y 608/2023.

XI.4.15. Constitución de la garantía

(Resoluciones 314/2024, 401/2024, 606/2024 y 658/2024).

Durante el año 2024, han sido varios los supuestos en los que se han abordado controversias relativas a la constitución de la garantía definitiva.

En la [Resolución 314/2024](#), de 14 de agosto, se analiza un supuesto en el que la entidad propuesta como adjudicataria no presentó el resguardo de haber constituido la garantía ni en el plazo inicial concedido para ello, ni en sede de subsanación, sin que se acreditasen circunstancias excepcionales que le hubieran impedido a la entidad realizar el trámite. En la resolución se alude a la doctrina de este Órgano llegando a la conclusión de que es subsanable la presentación de la documentación en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP. Sin embargo, se argumenta que, la subsanabilidad debe ser entendida como acreditación

del cumplimiento de los requisitos en plazo, no como la concesión de un plazo complementario para dar cumplimiento a los mismos, así, se argumenta que en ese supuesto cabe afirmar que no se ha cumplimentado el requerimiento relativo a la constitución de la garantía definitiva, ya que con arreglo al artículo 109 de la LCSP, el propuesto como adjudicatario debe acreditar en el plazo del artículo 150.2 haber constituido la garantía definitiva, lo cual no ocurrió en el caso examinado, ya que el precepto exige constituir esa garantía, pero no excluye que se haga con defectos u omisiones y no se acreditan circunstancias excepcionales.

Se argumenta que no debemos olvidar que nos encontramos ante un procedimiento de concurrencia competitiva, en el que cobra singular relevancia, entre otros principios, el de igualdad de trato de los licitadores. En tal sentido, el lugar, plazo y forma de presentación de la documentación se encuentran regulados en el PCAP, cuyo contenido vincula tanto a los licitadores como al órgano de contratación. Por tanto, se concluye estimando el recurso para que se excluya a la entidad que no cumplió con el requerimiento previsto en el artículo 150.2 de la LCSP.

Por otro lado, en la [Resolución 401/2024](#), de 13 de septiembre, se analiza un supuesto en el que la recurrente constituyó en plazo la garantía definitiva mediante aval que hubo de ser subsanado, si bien, en el plazo concedido finalmente para el citado trámite solo pudo aportar la solicitud de constitución de la garantía en la Caja de Depósitos. En este supuesto, a diferencia del anterior, aun no cumpliendo estrictamente con la obligación legal de presentar el resguardo justificativo, quedaba clara la voluntad de la recurrente de cumplir y subsanar, por lo que la mesa pudo otorgarle un plazo adicional para aportar el res-

guardo justificativo. Máxime cuando tenía constancia de que la recurrente había solicitado el depósito en la caja provincial y constando su voluntad manifiesta de mantener la oferta.

La doctrina sobre esta cuestión mantiene que la garantía definitiva mediante aval queda constituida con el consentimiento o declaración de voluntad de la entidad financiera garante formalizado con anterioridad al vencimiento del plazo establecido legalmente para ello, mientras que la falta de depósito debe considerarse un defecto formal subsanable, puesto que, entre otros motivos, no invalida la constitución de dicha garantía ni impide su prueba alternativa ante el órgano de contratación por medio de la presentación o exhibición del documento original o de su copia fiel. Ello, de acuerdo con la aplicación de los principios antiformalista y de proporcionalidad.

Un pronunciamiento similar lo encontramos en la [Resolución 658/2024](#), de 20 de diciembre, en la que, ante la exclusión de la recurrente, se analizan las actuaciones realizadas por esta durante el procedimiento, concluyendo este Tribunal que la mesa de contratación no debió proceder a la exclusión de la recurrente, a la vista de que tenía constancia de la debida formalización del aval bastantado junto a la presentación de la solicitud de depósito de la garantía constituida, lo que era indicativo de una actuación proactiva de la entidad en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP. Ciertamente, a la fecha de la decisión de exclusión de la recurrente, la mesa de contratación no tenía constancia del depósito de la garantía, pero ello no es óbice para considerar que la exclusión de la recurrente no cohonesta con los principios de proporcionalidad, ni antiformalista. Motivo por el que se estimó este motivo de recurso.

Anexo I

NORMATIVA DE REFERENCIA

- Decreto ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía (BOJA núm. 34 de 16/02/2024), que en su artículo 77 modifica el artículo 10 del Decreto 332/2011.
- Acuerdo 1/2022, de 21 de junio de 2022, de la Presidencia del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, por el que se crean las Secciones del Tribunal, se establece el reparto de atribuciones entre estas y el Pleno y el criterio de distribución de asuntos entre las Secciones.
- Acuerdo 2/2022, de 28 de junio de 2022, de la Presidencia del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía. Designación de miembros de las secciones.
- Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Orden de 12 de junio de 2020, por la que se modifica la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 14 de diciembre de 2011, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.
- Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19).

- Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.
- 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.
- Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.
- Decreto 120/2014, de 1 de agosto, por el que se acuerda el funcionamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía como órgano colegiado, y se modifica el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el mismo.
- Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.
- Orden de 14 de diciembre de 2011, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

Anexo II

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

BOE: Boletín Oficial del Estado.

BOJA: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea.

IVA: Impuesto sobre el Valor Añadido.

LCSP: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

LPACAP: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

PCAP: Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

PPTP: Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares.

RGLCAP: Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

RPER: Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TACRC: Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

TARCJA: Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TRLCS: Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.