

MEMORIA 2025

Tribunal Administrativo de
Recursos Contractuales de la
Junta de Andalucía



Junta de Andalucía



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

MEMORIA 2025

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 2553-2026 - ISBN: 978-84-8195-425-8
Mayo de 2026, 240 páginas; 21x24 cm.
© Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales, España 2026

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

Antonio Jiménez García	Gonzalo de la Iglesia Prados	María del Mar Clavero Herrera
Beatriz Sánchez Sánchez	José Manuel Fernández Luque	María García Cuesta
Carlos Chamorro Peláez	Julio Ramos Zabala	María del Rosario Forján Rioja
Concepción Martín Vilar	Macarena Sequeiros Pumar	Natividad Payán Mogollo
Diego García Basagoiti	Manuel Díaz García	Pablo Vicente Montalvo
Gonzalo Castillo Peñalosa	Manuela Moreno Arévalo	

Portada: “La Batalla de Bailén” (1844) Autor, Manuel Barrón y Carrillo (1814-1874). Museo Nacional del Romanticismo (Madrid).

ISBN: 978-84-8195-425-8

Depósito legal: SE 2553-2026

Diseño, maquetación e impresión, realización libro digital: Estudio Manuel Ortiz.

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

Índice

I. PRESENTACIÓN	9
II. ARTÍCULO DE OPINIÓN	15
III. BALANCE DEL AÑO 2025	25
IV. RECURSOS HUMANOS Y ORGANIZACIÓN	31
IV.1. Sede	33
IV.2. Composición	33
IV.3. Medios	34
V. IDENTIDAD CORPORATIVA, TRANSPARENCIA Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN	35
V.1. Transparencia de su actividad	37
V.2. Manual de Identidad Corporativa	38
V.3. Expedientes PID@	40
VI. INFORME DE ACTIVIDAD	41
VI.1. Competencias	43
VI.1.1. Ámbito objetivo	43
VI.1.2. Ámbito subjetivo	43
VI.1.3. Objeto del recurso	47
VI.1.3.1. Contratos contra los que cabe el recurso especial	47
VI.1.3.2. Contratos de los sectores especiales del Real Decreto-ley 3/2020	47
VI.1.3.3. Actuaciones recurribles	48
VI.1.4. Legitimación	48
VI.1.5. Plazo de interposición	49
VI.1.6. Forma de presentación. Documentación	50
VI.1.7. Lugar de presentación	51
VI.1.8. Tramitación del recurso. Comunicaciones con el Tribunal. Notificaciones	51

VI.2. Estadísticas de la actividad del Tribunal 52

VI.2.1. Recursos y reclamaciones en materia de contratación 52

VI.2.1.1. Poder adjudicador del que procede el acto recurrido y valor estimado 54

VI.2.1.2. Tipo de contrato y acto objeto del recurso 58

VI.2.2. Resoluciones 61

VI.2.3. Duración del procedimiento de tramitación 63

VI.2.4. Multas 64

VI.2.5. Indicadores de la actividad del Tribunal 66

VII. RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS 67

VII.1. Pronunciamientos Jurisdiccionales en materia de Contratación Pública 70

VII.1.1. Pronunciamientos del TJUE relevantes en materia de Contratación Pública 71

VII.1.2. Sentencias del Tribunal Supremo en materia de Contratación Pública 79

VII.1.3. Sentencias del Tribunal Constitucional 83

VII.1.4. La Revisión Jurisdiccional de las resoluciones del Tribunal.
Pronunciamientos recaídos en el año 2025 85

VIII. ACTUACIONES INSTRUMENTALES EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS 97

VIII.1. Transparencia de su actividad 99

VIII.2. Formación y representación 100

IX. OBJETIVOS PARA EL AÑO 2026 107

X. REFLEXIÓN FINAL 113

XI. PRINCIPALES CRITERIOS ADOPTADOS POR EL TRIBUNAL EN SUS RESOLUCIONES 121

XI.1. Supuestos de inadmisión 123

XI.1.1. Artículo 55 a) LCSP. Inadmisión por incompetencia del órgano para conocer
del recurso 125

XI.1.1.1. Introducción 125

XI.1.1.2. Casuística 126

XI.1.2. Artículo 55 b) Falta de legitimación del recurrente o de acreditación
de la representación 129

XI.1.2.1. Resoluciones de inadmisión por falta de interés legítimo 130

XI.1.2.2. Inadmisión por falta de acreditación de representación suficiente 137

XI.1.3. Actos no susceptibles de impugnación de conformidad con lo dispuesto
en el artículo 44 137

XI.1.3.1. Respecto de la impugnación de otros actos no susceptibles de recurso 141

XI.1.4. Artículo 55 d) Extemporaneidad del recurso 143

XI.1.5. Otros supuestos de inadmisión no recogidos en la LCSP 144

XI.1.5.1. Existencia de cosa juzgada administrativa 144

XI.1.5.2. Recurso contra cláusulas de un pliego anteriormente impugnado 145

XI.1.5.3. Pérdida sobrevenida del objeto del recurso 146

XI.1.5.4. Falta de contenido impugnatorio del recurso 147

XI.2. Doctrina del Tribunal en materia de impugnación de anuncios y pliegos durante 2025 149

XI.2.1. Naturaleza jurídica y recurribilidad de los anuncios y los pliegos 150

XI.2.2. Motivación de la contratación y de sus elementos esenciales 153

XI.2.3. Objeto del contrato 155

XI.2.4. Presupuesto base de licitación y valor estimado 158

XI.2.5. Criterios de solvencia 161

XI.2.6. Criterios de adjudicación 163

XI.2.7. Prescripciones técnicas: prohibición de restricciones injustificadas de la concurrencia 167

XI.2.8. Otras cuestiones de interés respecto de los pliegos 168

XI.2.8.1. Justificación de la declaración de urgencia 168

XI.2.8.2. Limitación de la concurrencia en los acuerdos marco 169

XI.2.8.3. Procedimiento negociado sin publicidad 170

XI.2.8.4. Profesiones colegiadas y ámbito de funciones 171

XI.2.8.5. Alcance de la obligación de información del órgano de contratación
en casos de subrogación 174

XI.3. Supuestos de impugnación de actos de trámite cualificados 175

XI.3.1. Exclusiones relacionadas con la presentación de la documentación de la licitación 176

XI.3.2. Exclusiones relacionadas con la capacidad de la persona empresaria 177

XI.3.3. Exclusiones relacionadas con la solvencia de las empresas licitadoras 178

XI.3.4. Exclusiones por deficiencias en la subsanación de la documentación acreditativa
de los requisitos previos 180

XI.3.5. Exclusiones por violación del secreto de las ofertas y/o de las garantías de
objetividad e imparcialidad 181

XI.3.6. Exclusiones por incumplimiento de determinadas exigencias contenidas en los pliegos 183

XI.3.7. Exclusiones por no superar un umbral mínimo establecido en los criterios
de adjudicación para continuar en el procedimiento de licitación 185

XI.3.8. Exclusiones por no justificar la viabilidad de la oferta, inicialmente,
incursa en presunción de anormalidad 186

XI.3.9. Exclusiones relacionadas con el requerimiento de documentación previa
a la adjudicación 190

XI.3.10. Admisiones de las entidades candidatas o licitadoras o de sus ofertas 192

XI.3.11. Otras exclusiones 194

XI.4. Supuestos de impugnación de la adjudicación 196

XI.4.1. Impugnación indirecta de los pliegos al recurrir la adjudicación 196

XI.4.2. La confidencialidad de las ofertas198

 XI.4.2.1. Equilibrio entre los derechos de acceso al expediente y de garantía
 de confidencialidad de las ofertas198

 XI.4.2.2. Respeto de la confidencialidad de la oferta, secretos comerciales201

 XI.4.2.3. Acceso al expediente en la sede del Tribunal202

XI.4.3. Motivación de la adjudicación204

XI.4.4. Carácter vinculante de los pliegos para la entidad contratante207

XI.4.5. Posibilidad por el órgano de contratación de solicitar aclaración a los licitadores208

XI.4.6. Valoración de las ofertas212

 XI.4.6.1. Superación de los límites de la discrecionalidad técnica212

 XI.4.6.2. Establecimiento de subcriterios de adjudicación no recogidos en los pliegos215

 XI.4.6.3. Posibilidad de rectificación de la propuesta de adjudicación,
 al detectar la mesa de contratación errores en su actuación217

XI.4.7. Irregularidades no invalidantes218

XI.4.8. Relación entre el objeto del contrato y el objeto social de las licitadoras.
Impuesto de Actividades Económicas (IAE)219

XI.4.9. Principio de economía procesal221

XI.4.10. Acreditación de la solvencia222

 XI.4.10.1. Disparidad entre la forma de acreditar la solvencia técnica o profesional
 según lo indicado en el DEUC y la documentación presentada previa a la adjudicación222

 XI.4.10.2. Imposibilidad de acreditación de la solvencia mediante la integración
 con medios externos, respecto de las tareas críticas223

XI.4.11. Análisis de la naturaleza jurídica del contrato en la adjudicación224

XI.4.12. Planes de igualdad225

XI.4.13. Esquema Nacional de Seguridad227

XI.4.14. Otros modos de terminación del procedimiento asimilados
a la adjudicación a efectos de recurso especial229

 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 contrato229

 XI.4.14.2. Declaración de desierto233

Anexo I. NORMATIVA DE REFERENCIA235

Anexo II. ÍNDICE DE ABREVIATURAS237

I. Presentación





I. Presentación

Un año más, 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 2025, 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. Asimismo, 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 y que tras quince años de funcionamiento del Órgano ha adquirido una importancia destacada en los conflictos contractuales, siendo utilizado como referencia por los diferentes actores en litigio.

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.

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 año 2025 se ha cerrado con una media de 13 días desde la fecha de interposición del recurso, 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 del número de recursos se refleja la confianza en el funcionamiento del mismo. A este breve plazo en la resolución de recursos ha contribuido el elevado número de resoluciones de inadmisión de recursos presentados (285). Ello podría darnos a entender que, dada la eficacia demostrada del recurso especial en Andalucía, en más ocasiones de las deseables se presentan recursos sin viabilidad jurídica con ánimo espurio, que acaban siendo inadmitidos por el Tribunal.

En ese sentido debe destacarse el elevado número de recursos presentados (756) y las resoluciones dictadas (800) a las que habría que añadir las 182 resoluciones de medidas cautelares.

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 transponen 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 y 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 TARCJA.

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 presen-

tar 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 19 de junio de 2026.

Sevilla, a 26 de junio de 2026

Joaquín María Barrón Tous

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

II. Artículo de opinión





II. Artículo de opinión

Profesionalización, integridad y coherencia del control especializado de la Contratación Pública en Andalucía

La contratación pública se ha consolidado como uno de los ámbitos funcionalmente más complejos y estratégicos del Estado administrativo contemporáneo, tanto por su impacto económico como por su utilización creciente como instrumento de implementación de políticas públicas de carácter transversal. Esta evolución ha ido acompañada de una intensificación de la discrecionalidad técnica, una notable densificación normativa y una progresiva europeización del marco jurídico aplicable, lo que ha incrementado de manera significativa las exigencias de cualificación, especialización y solidez institucional de los órganos encargados de su control.

En este contexto, el control especializado de la contratación pública, y en particular el sistema de recursos administrativos, ha dejado de operar como un mecanismo correctivo puntual para convertirse en una pieza estructural del sistema de garantías. Su función no se limita a la resolución de controversias individuales, sino que cumple un papel esencial en la homogeneización interpretativa del derecho de la contratación pública en

la prevención de disfunciones estructurales y en la protección efectiva de los principios de legalidad, igualdad de trato, transparencia, eficiencia e integridad.

El análisis del funcionamiento del sistema andaluz de recursos contractuales pone de relieve que los principales retos asociados al control especializado no se sitúan exclusivamente en el plano normativo, sino en el diseño organizativo y en el grado de profesionalización de los órganos de control. La pluralidad organizativa existente, cuando no va acompañada de estándares homogéneos de especialización, estabilidad y capacidad técnica, genera asimetrías que afectan a la seguridad jurídica, a la igualdad de trato de los operadores económicos y a la coherencia del sistema en su conjunto.

Desde esta perspectiva, la profesionalización del control especializado aparece como una condición funcional indispensable del sistema de contratación pública. La experiencia del TARCJA pone de manifiesto la relevancia de articular de forma integrada la producción doctrinal, la formación especializada y el análisis científico del funcionamiento del sistema como instrumentos

esenciales para reforzar la calidad, previsibilidad e integridad del control.

La colaboración con iniciativas de investigación como el proyecto SARCA (Sistema Andaluz de Recursos Contractuales) permite abordar el análisis del control especializado desde una perspectiva jurídico-institucional amplia, orientada a identificar los factores estructurales que condicionan su efectividad y a comprender su papel en la gobernanza del sistema de contratación pública. Este enfoque contribuye a disponer de un conocimiento riguroso sobre las condiciones reales de funcionamiento del sistema, imprescindible para su consolidación técnica y su adecuación a los estándares europeos de buena administración.

Como recordara Otto Mayer, el derecho administrativo no vive únicamente de las normas, sino de las instituciones que las hacen efectivas. La calidad del control especializado depende, en última instancia, de la fortaleza institucional, la profesionalización y la coherencia interna de los órganos llamados a ejercerlo.

II.1. Profesionalización y control especializado: una exigencia sistémica del Estado administrativo contemporáneo

La contratación pública ocupa hoy una posición estructuralmente estratégica en el Estado administrativo contemporáneo, hasta el punto de constituirse en uno de los principales vectores de actuación del sector público y en un espacio privilegiado de articulación entre derecho administrativo, economía pública y diseño de políticas públicas. En este sentido, la contratación pública actúa simultáneamente como instrumento jurídico-procedimental, mecanismo de asignación de recursos públicos y dispositivo de orientación de comportamientos económicos privados, lo que la sitúa en el núcleo funcional del Estado administrativo contemporáneo.



Ello no obedece únicamente a su dimensión económica —que alcanza de forma estable porcentajes de dos dígitos del PIB y condiciona de manera directa el funcionamiento de los mercados, la competencia efectiva y la eficiencia en el uso de los recursos públicos—, sino, de forma creciente, a su consolidación como instrumento central para la implementación de políticas públicas complejas y transversales. A través de la contratación pública se vehiculan hoy objetivos normativamente densos y técnicamente complejos en ámbitos como la sostenibilidad ambiental y climática, la transición ecológica, la digitalización de la economía y de la Administración, la innovación tecnológica y organizativa, la cohesión social, la inclusión y la igualdad de oportunidades, así como la resiliencia institucional frente a situaciones de crisis sistémicas.

Esta evolución implica un desplazamiento estructural desde una concepción tradicional de la contratación como actividad instrumental y esencialmente reglada hacia un modelo en el que las decisiones contractuales incorporan un elevado componente de discrecionalidad técnica y de ponderación de intereses públicos concurrentes. La contratación pública se convierte así en un ámbito en el que convergen principios jurídicos de muy distinta naturaleza —legalidad, igualdad de trato, transparencia, eficiencia,

integridad, sostenibilidad— que deben ser interpretados y aplicados de manera sistemática y coherente. La complejidad resultante incrementa de forma significativa las exigencias de cualificación técnica, especialización jurídica y solidez institucional, tanto en los órganos responsables de la preparación y adjudicación de los contratos como, de manera particularmente intensa, en los órganos encargados de su control especializado.

Esta ampliación funcional de la contratación pública ha supuesto un desplazamiento cualitativo desde una concepción esencialmente patrimonial o procedimental hacia un modelo claramente estratégico, en el que las decisiones contractuales incorporan objetivos públicos de largo alcance y un elevado grado de discrecionalidad técnica. De manera paralela, este proceso ha venido acompañado de un fenómeno intenso de densificación normativa, sofisticación técnica y creciente europeización del marco jurídico aplicable, caracterizado por la superposición de normas, principios, guías interpretativas, *soft law* y estándares internacionales. Todo ello ha transformado de forma sustantiva la práctica contractual, incrementando exponencialmente las exigencias de conocimiento especializado, coordinación organizativa y capacidad institucional de los órganos encargados tanto de la gestión como del control de la contratación pública.

En este contexto, el control especializado de la contratación pública —y, de manera singular, el sistema de recursos administrativos— se configura como una pieza estructural del engranaje institucional. Su función no se agota en la corrección *ex post* de las infracciones, sino que opera como un mecanismo de garantía *ex ante* de la legalidad procedimental, de la calidad de la decisión administrativa y, en última instancia, de la integridad del sistema. La experiencia comparada pone de manifiesto que los sistemas jurídicos más avanzados no fallan por insuficiencia normativa, sino por déficits persistentes en las capacidades profesionales, organizativas y cognitivas de quienes deben aplicar el Derecho.

Esta constatación constituye uno de los ejes centrales tanto de la Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión Europea, relativa a la profesionalización de la contratación pública, como de la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026 (ENCP). Ambas parten de una premisa común: la calidad del control especializado resulta indisociable de la calidad institucional de los órganos que lo ejercen y de las condiciones organizativas en las que desarrollan su función. Desde la perspectiva del funcionamiento del TARCJA, esta afirmación adquiere un alcance empírico preciso. El recurso especial no genera las disfunciones del sistema de contratación pública: las hace visibles. Y lo que revela de forma recurrente no son tanto lagunas normativas cuantos fallos de profesionalización administrativa, deficiencias organizativas y una insuficiente internalización de la doctrina administrativa consolidada en la práctica contractual ordinaria.

II.2. Profesionalización avanzada y cooperación académica internacional: microcredenciales, estándares europeos y experiencia comparada

En este marco debe situarse el impulso institucional del TARCJA a la Escuela Pública de Contratación Administrativa, desarrollada en colaboración con la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA). Esta iniciativa responde a una concepción estratégica de la profesionalización del sistema de contratación pública, plenamente alineada con los objetivos de la ENCP y con la agenda europea, y no a una lógica meramente formativa o coyuntural.

La Recomendación (UE) 2017/1805 subraya que la profesionalización exige políticas públicas integradas que aborden de forma coherente la formación inicial y continua, la gestión de la carrera profesional, la evaluación objetiva de competencias, la dotación de herramientas



metodológicas adecuadas y el diseño de estructuras organizativas que garanticen estabilidad funcional, independencia y capacidad técnica. La ENCP recoge expresamente este enfoque y lo proyecta sobre el conjunto del sector público español, condicionando su efectividad a la capacidad real de las organizaciones para internalizar tales principios.

Las dos microcredenciales universitarias de la Escuela Pública de Contratación Administrativa constituyen un ejemplo relevante de aplicación práctica de esta concepción avanzada de la profesionalización. La primera, «Contratación pública: fases de preparación y adjudicación de los contratos», cuento en la codirección con el profesor Juan Antonio Carrillo Donaire (Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla) y articula un programa de elevada intensidad técnica en el que confluyen la perspectiva académica y la experiencia institucional. En ella participan, entre otros, Pablo Matoso Ambrosiani, Beatriz Idígoras Molina, María Dolores Pérez Pino, Carlos María Valdivieso Mata, Antonio Luis Faya Barrios, Enrique Soler Santos, Thomas del Castillo Delisle, María Teresa Hernández Gutiérrez, José Luis Sáez

Lara, Francisco Javier Moreno Alcuña, Elena Sanmartín Trejo, María del Amor Albert Muñoz, Inmaculada Concepción Barea Sánchez, Julio Ramos Zabala y Rosario Gutiérrez Ferrer.

La segunda microcredencial, «Contratación pública: el recurso especial y la fase de ejecución de los contratos», dirigida por María Rodríguez Barcia (Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos) y Juan José Rastrollo Suárez (Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca), sitúa el control especializado y la integridad institucional en el núcleo del análisis, incorporando de manera explícita los estándares de la OCDE. En ella intervienen, entre otros, Carmen Lucena Cayuela, Javier Serrano Chamizo, Juan Antonio Carrillo Donaire, Liz María Centurión Pachigua, Enrique Orlando Díaz Bravo, Pedro Luis Roas Martín, José Pimentel Suárez, Francisco Montes Worboys y Luis Enrique Flores Domínguez.

Este itinerario formativo se completa con el Curso de Verano de la UNIA, del que se han celebrado ya cuatro ediciones, configurado como un espacio estable de transferencia doctrinal, diálogo interinstitucional y construcción

de criterio compartido, con la participación, entre otros, de Juan Antonio Carrillo Donaire, María del Amor Albert, María Rodríguez Barcia, Enrique Orlando Díaz Bravo y Liz María Centurión Pachigua.

En un plano metodológico más amplio, resulta relevante la participación presencial en Asunción (Paraguay), por segundo año, en el Máster de Formación Permanente en Prevención de la Corrupción y Profesionalización de la Contratación Pública, programa académico de posgrado impulsado por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) del Gobierno de Paraguay, a través de su Instituto Técnico Superior (ITS), en colaboración con la Universidad de Salamanca (USAL). Este programa constituye un espacio privilegiado de análisis comparado y de transferencia de conocimiento en materia de profesionalización, integridad institucional y control especializado de la contratación pública.

Desde la óptica del *benchmarking* institucional, la interacción entre responsables públicos y académicos de distintos ordenamientos permite identificar patrones comunes de disfuncionalidad —fragmentación organizativa, asimetrías de capacidad, riesgos de captura y déficits de aprendizaje organizativo—, así como soluciones convergentes basadas en estrategias integradas de profesionalización sostenida. El valor añadido de esta experiencia no reside en la mera comparación normativa, sino en la posibilidad de contrastar diseños organizativos, modelos de gobernanza y prácticas de control, reforzando una concepción transnacional del Derecho de la contratación pública como disciplina aplicada y como política pública estructural. Allí tuve la oportunidad de conocer a excepcionales juristas como a Carlos Marcelo Lauro Fuchs, al doctor Juan Emilio Oviedo, destacado funcionario paraguayo exsecretario del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, así como a Don Pablo Seitz antiguo director de la DNCP. Nuestro agradecimiento a Agustín Encina actual Director de la DNCP del Gobierno de Paraguay por la invitación.



En este contexto, resulta especialmente relevante la experiencia de los tribunales administrativos de recursos contractuales como espacios institucionales de equilibrio entre la tutela jurisdiccional efectiva y las exigencias de eficiencia y continuidad en la ejecución de los contratos públicos. En particular, el TARCJA ha venido desempeñando una función central en la articulación de mecanismos de control especializados, ágiles y técnicamente cualificados, que contribuyen a reducir la judicialización posterior de la contratación pública.

Esta función institucional ha sido objeto de reflexión y contraste en el marco del Ciclo de Seminarios de Investigación REDICOP 2025-2026, dedicado a los desafíos jurisdiccionales en la contratación pública desde una perspectiva comparada Unión Europea-América Latina, en el que el Tribunal participa como coordinador por España. Dicho foro ha permitido identificar, desde una visión transnacional, (Italia, Argentina, Colombia, Costa Rica, y España), las principales tensiones existentes entre los modelos de control jurisdiccional pleno y los sistemas de revisión administrativa especializada, así como su impacto práctico en la eficacia de los procedimientos



de contratación. Las aportaciones realizadas en este marco ponen de manifiesto que órganos como el TARCJA no solo cumplen una función revisora en sentido estricto, sino que actúan como auténticos instrumentos de gobernanza de la contratación pública, al integrar criterios de legalidad, proporcionalidad y seguridad jurídica con una comprensión funcional del ciclo contractual. Esta dimensión resulta particularmente relevante frente a fenómenos como el incremento de la litigación estratégica, la utilización instrumental de los recursos y el riesgo de paralización injustificada de procedimientos de alto impacto económico y social.

II.3. Quince años después del Decreto 332/2011: obsolescencia funcional y exigencias de actualización institucional

El Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía fue creado mediante el Decreto 332/2011 en un contexto normativo y organizativo sustancialmente distinto del actual. Su diseño respondía a la necesidad inmediata de dar cumplimiento a las Directivas europeas sobre recursos en materia de contrata-

ción pública y de articular un mecanismo ágil y especializado de tutela administrativa. En aquel momento, se trató de una solución adecuada y plenamente coherente con el estadio evolutivo del sistema contractual.

Transcurridos quince años, y tras la profunda transformación operada con la aprobación de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, aquel marco organizativo ha quedado funcionalmente superado. El TARCJA no es ya un órgano meramente reactivo de resolución de controversias, sino un actor estructural del sistema andaluz de contratación pública, con competencias ampliadas, una producción doctrinal consolidada y una posición estratégica en relación con entidades locales y entes instrumentales.

La ENCP formula un diagnóstico que interpela directamente a los órganos de control: la mejora sistémica no puede lograrse exclusivamente mediante reformas normativas, sino a través de una apuesta estructural por la profesionalización de todos los agentes que intervienen en la contratación pública, incluidos quienes ejercen funciones de supervisión y control. Desde esta perspectiva, el modelo vigente presenta limitaciones evidentes al no articularse sobre un estatuto institucional explícito alineado con los principios de la dirección pública profesional:

estabilidad funcional, criterios objetivos de selección, reconocimiento de competencias, evaluación del desempeño e independencia organizativa reforzada.

II.4. Pluralismo organizativo y sistema a dos velocidades: fragmentación doctrinal e impacto sobre la integridad

El sistema andaluz de recursos contractuales se caracteriza por una configuración plural y descentralizada, en la que coexisten el TARCJA y diversos tribunales u órganos de ámbito local. Esta pluralidad resulta legítima y compatible con el marco constitucional y europeo, pero deviene problemática cuando no va acompañada de estándares homogéneos de profesionalización, especialización e integridad institucional.

La experiencia práctica pone de manifiesto la existencia de un sistema que funciona, de facto, a dos velocidades. Tal asimetría genera consecuencias estructurales relevantes: dispersión doctrinal, reiteración innecesaria de litigios, afectación a la igualdad de trato de los operadores económicos y debilitamiento de la integridad institucional del sistema en su conjunto. En línea con los enfoques de la OCDE y de la propia ENCP, la integridad no debe entenderse como una cualidad moral individual, sino como una propiedad del diseño organizativo. Cuando el control especializado depende en exceso de las personas y no de instituciones profesionalizadas, la calidad del sistema se vuelve contingente e inestable.

II.5. Andalucía ante la agenda europea de profesionalización: déficits estructurales y respuestas parciales

La Recomendación (UE) 2017/1805 y la ENCP configuran un marco estratégico claro para la profesionalización

de la contratación pública en Europa y en España. Sin embargo, en el ámbito autonómico andaluz no se ha articulado todavía una estrategia integral que desarrolle de forma coherente y sistemática estos principios, más allá de iniciativas formativas o sectoriales puntuales.

Desde la perspectiva del control especializado, esta carencia tiene efectos tangibles: la doctrina administrativa existe y se publica, pero falta un circuito estructurado de aprendizaje institucional que permita su incorporación estable a la práctica administrativa y reduzca la litigiosidad reiterada. Las iniciativas formativas existentes —sin duda valiosas y necesarias— no pueden sustituir a una política pública estructural que articule carrera profesional, gestión del conocimiento y gobernanza del sistema.

II.6. El proyecto SARCA: conocimiento científico, gobernanza del sistema y mejora del control especializado

En este contexto adquiere especial relevancia el proyecto de investigación SARCA (Sistema Andaluz de Recursos Contractuales), impulsado desde la Universidad de Sevilla por Enrique Díaz Bravo y Encarnación Montoya Martín como investigadores principales, con la participación destacada de José Antonio Moreno Molina. El proyecto tiene como finalidad el análisis sistemático y empírico del modelo andaluz de recursos contractuales, concebido no como una sucesión de órganos aislados, sino como un sistema institucional complejo en el que interactúan diseño organizativo, procedimiento administrativo, producción doctrinal y prácticas de control.

El objetivo central de SARCA consiste en identificar y evaluar los factores estructurales que condicionan la efectividad del control especializado de la contratación pública en un entorno descentralizado. Para ello, el proyecto aborda, desde una perspectiva jurídico-institucional, cuestiones como la coherencia doctrinal entre

distintos órganos, la estabilidad y profesionalización de sus miembros, la capacidad real de los recursos contractuales para generar efectos preventivos y la incidencia del control especializado en la mejora de la práctica contractual. Este enfoque permite superar una visión reducida del recurso especial como mero mecanismo de resolución de conflictos, situándolo en el centro de la gobernanza del sistema de contratación pública.

La aportación metodológica del proyecto reside en la incorporación de categorías analíticas habitualmente ausentes del tratamiento jurídico tradicional del recurso especial: la profesionalización como variable institucional, la integridad como propiedad estructural del diseño organizativo, la gobernanza de sistemas descentralizados y la capacidad de aprendizaje organizativo a partir de la doctrina administrativa. La colaboración del TARCJA con el proyecto SARCA se inscribe en la convicción de que la mejora sostenida del control especializado exige un conocimiento riguroso de sus condiciones reales de funcionamiento, de sus límites y de sus potencialidades, y de que dicho conocimiento constituye un presupuesto indispensable para avanzar hacia un sistema de contratación pública más coherente, previsible y técnicamente robusto.

II.7. Consideraciones finales

El desarrollo precedente pone de manifiesto que el control especializado de la contratación pública se ha configurado como un elemento estructural del sistema de garantías del Estado administrativo contemporáneo. La centralidad funcional de la contratación pública, la densidad normativa que la caracteriza y la intensificación de la discrecionalidad técnica asociada a la toma de decisiones contractuales determinan que la calidad del sistema dependa, en gran medida, de la solidez institucional y del grado de profesionalización de los órganos encargados de su control.



Desde una perspectiva institucional, la experiencia del sistema andaluz de recursos contractuales evidencia que los principales retos no se sitúan exclusivamente en el plano normativo, sino en el diseño organizativo, en la coherencia doctrinal y en la capacidad del sistema para transformar la resolución de controversias en aprendizaje institucional. La pluralidad organizativa, cuando no va acompañada de estándares homogéneos de profesionalización y estabilidad, introduce asimetrías que afectan directamente a la seguridad jurídica, a la igualdad de trato y a la integridad del sistema en su conjunto.

En este marco, la articulación de actividad doctrinal, formación especializada y análisis científico del funcionamiento del sistema se perfila como un elemento esencial para reforzar el control especializado desde una perspectiva estrictamente técnico-jurídica. La profesionalización aparece así no como un objetivo abstracto o programático, sino como una condición funcional del propio sistema de contratación pública, indispensable para garantizar su coherencia interna, su previsibilidad y su adecuación a los estándares europeos de buena administración.

Joaquín María Barrón Tous
Presidente del Tribunal Administrativo de
Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía

III. Balance del año 2025





III. Balance del año 2025

Como ya se señalaba en la memoria del año anterior, 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. Esto 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 94 días naturales en el año 2020 a 15 días en el 2024 y 13 días de media desde la interposición del recurso en el ejercicio 2025 —lo que implica

una disminución del 80% respecto a 2020—. Todo ello a pesar del importante aumento en el número de recursos interpuestos (756 en el 2025 frente a los 452 de 2020, lo que representa un incremento del 67,3% 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 102 plenos a lo largo de todo el año, lo que supone una media de dos plenos semanales, vacaciones y festivos incluidos.

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 149% en el número de **recursos presentados** en el año ante este Tribunal, que ha ido avanzando 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 182%, que puede verse en el **Gráfico 2**.

Debemos destacar el importante incremento producido a partir del año 2020, pasando de 460 resoluciones a 800 (un 74%). Y todo ello, debe insistirse, con una importante disminución del plazo de resolución de recursos, pasando de una media de 94 días a 13 días desde la fecha de interposición del recurso en 2025.

Cabe destacar que no solo estamos en presencia de un incremento cuantitativo en relación 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 permitir la corrección de infracciones de la legalidad contractual en las decisiones de los poderes adjudicadores en un momento de la licitación en el 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 9.844 millones de euros.

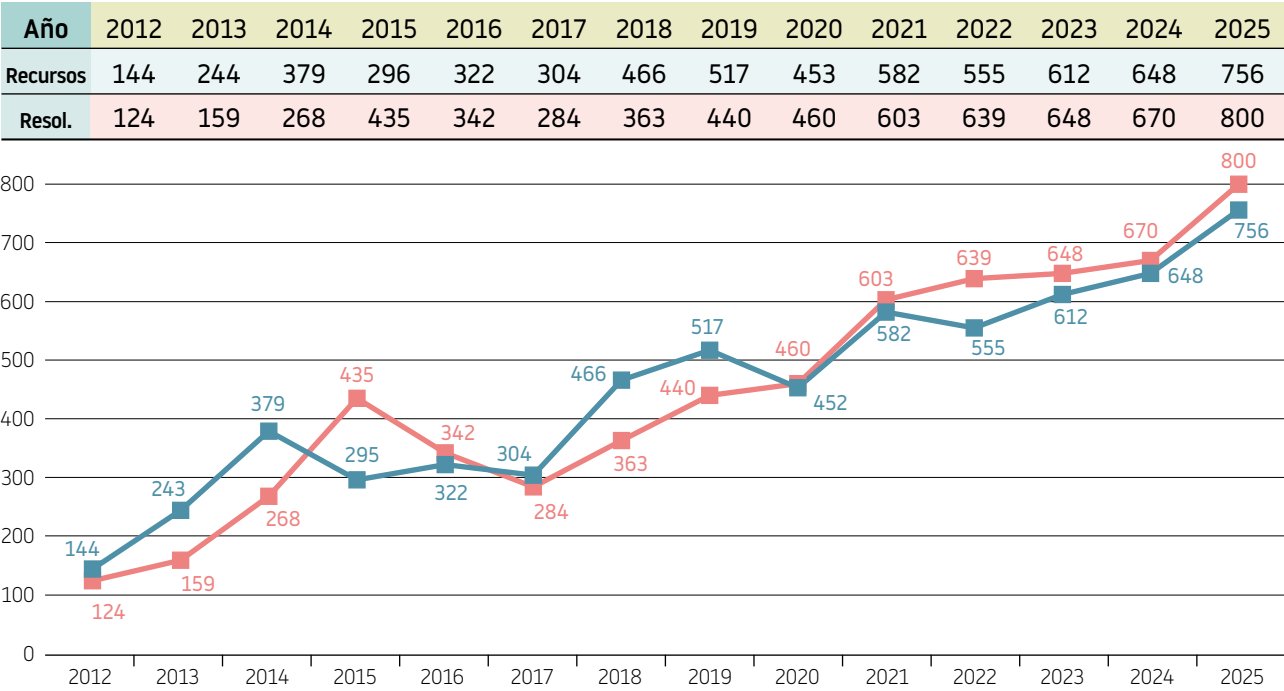
Como contrapartida a la suspensión del procedimiento de licitación, la LCSP diseña un recurso de rápida

Gráfico 1
Número de recursos presentados

Año	Número de recursos
2012	144
2013	244
2014	379
2015	296
2016	322
2017	304
2018	466
2019	517
2020	453
2021	582
2022	555
2023	612
2024	648
2025	756
Total	6.278

Gráfico 2
Número de resoluciones de fondo aprobadas

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
2025	800
Total	6.235





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** para que los posibles interesados puedan formular alegaciones, así como para la adopción de medidas cautelares; **cuatro días hábiles** para que el Tribunal dicte la resolución. Todo ello acompañado de reglas especiales para el cómputo de los plazos. El plazo para presentar aclaraciones o rectificaciones de errores materiales ante resoluciones aprobadas por el Tribunal es de tres **días**, y deben ser resueltas por este al **siguiente día hábil**. Todo ello da idea de la agilidad que requiere este procedimiento.

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, tenemos que 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, Fondos Europeos y Diálogo Social), 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. El 29 de octubre de 2025, con motivo de las lluvias torrenciales acaecidas en Sevilla, dicha sede sufrió importantes inundaciones, por lo que hubo de desplazarse a una sede provisional en el antiguo pabellón de Nueva Zelanda (calle

Leonardo da Vinci) en la Isla de la Cartuja, donde permanece hasta el momento de redacción de esta memoria.

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 Secciones 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, en la actualidad, el Tribunal se compone de la Presidencia más cuatro vocalías, asistido por una consejera técnica, todos ellos funcionarios de la Junta de Andalucía, con adscripción orgánica a la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Diálogo Social, pero funcionalmente independiente.

Como apoyo a la tramitación de los recursos, el Tribunal cuenta actualmente con el personal de la Secretaría, integrada por el Secretario, un responsable del Gabinete de Recursos, 4 técnicos, y 5 administrativos, igualmente funcionarios de la Junta de Andalucía, con adscripción orgánica a la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Diálogo Social.

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 diecinueve personas. Entre ellas la Presidencia, las cuatro vocalías, la secretaria y una consejera técnica de apoyo a las vocalías. En tramitación, un gabinete de recursos, cuatro técnicos, agrupados en dos secciones. Finalmente, como personal administrativo este Tribunal cuenta con cinco 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 2025.
- También, 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 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.

- Además, 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/tarcj.html>

También, a través de la captura con un teléfono móvil del 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. Para ello se puede utilizar el siguiente enlace:

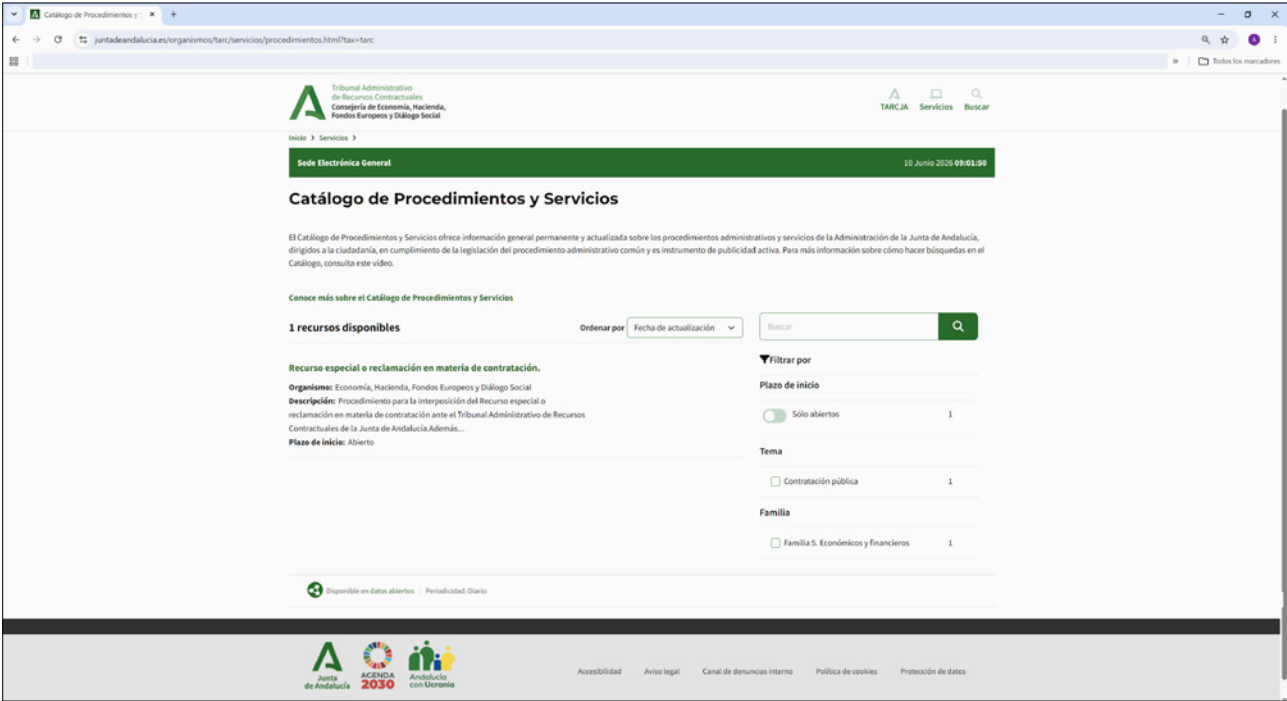
<https://juntadeandalucia.es/organismos/tarcj/servicios/resoluciones.html>

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 solo 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. De igual forma, las solicitudes de información procedentes de personas

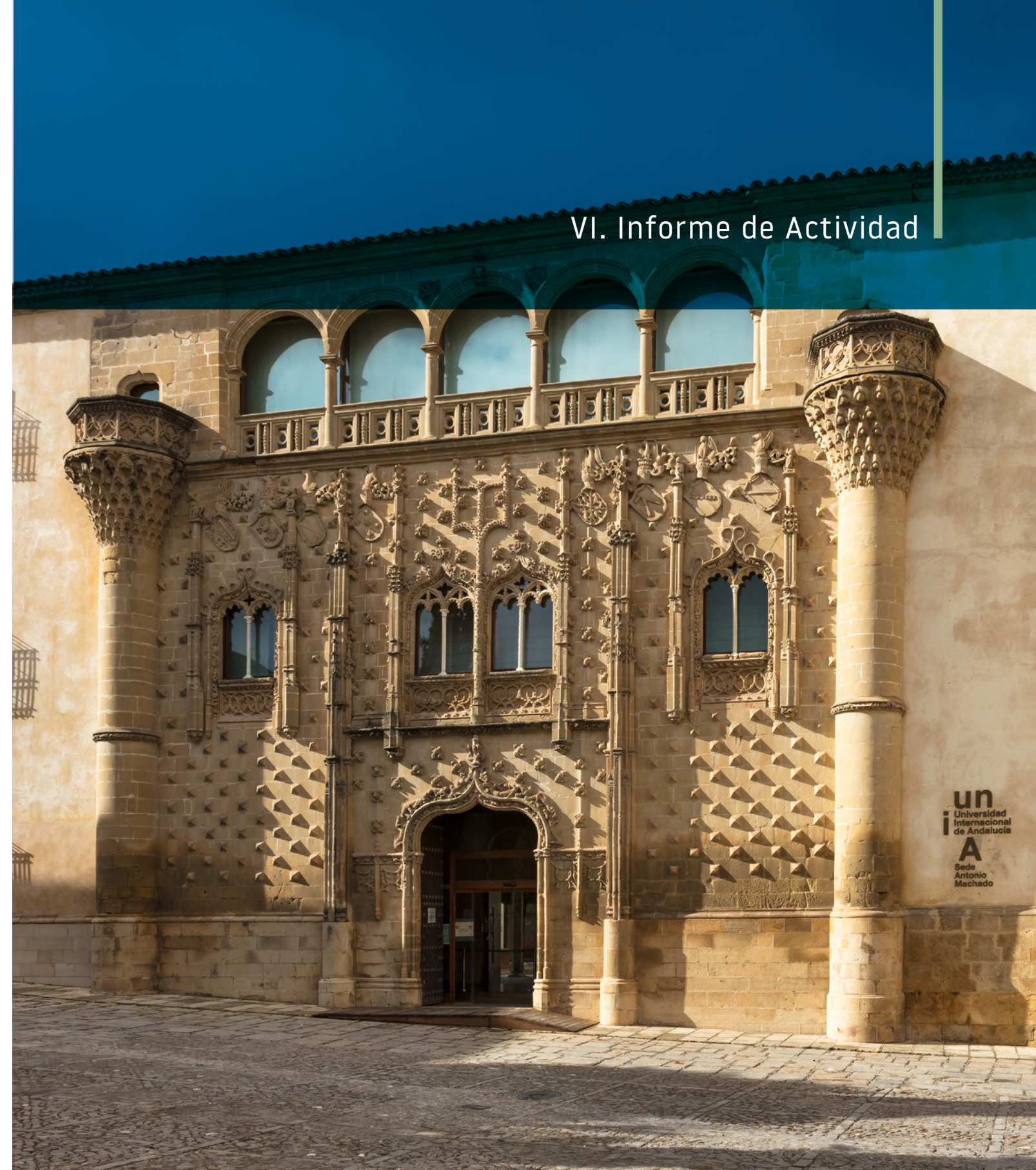


distintas a las interesadas en el procedimiento deberán tramitarse por esta vía.

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 la tramitación de un expediente PID@.

A lo largo del año 2025 se han tramitado cinco 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 convenio 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



Rectorado de la Universidad de Sevilla.

- 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.



Palacio Provincial de Jaén.

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)
- Vélez-Málaga (17/03/2025)

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

- Almería;
- Córdoba;
- Jaén;
- Sevilla.

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, Fondos Europeos y Diálogo Social— 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:



Consejo Consultivo de Andalucía, Granada.

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. **Cámara de Cuentas de Andalucía:** Convenio firmado entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Cámara de Cuentas de Andalucía, sobre atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía el día 14 de enero de 2025.

4. **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.

5. **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.

6. **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.

7. **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.

8. **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.

9. **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 Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía el día 6 de junio de 2022.

10. **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.

11. **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.

12. **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.
13. **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.

VI.1.3. Objeto del recurso

El recurso especial en materia de contratación es previo al recurso contencioso-administrativo pero potestativo, 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 tengan 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.

De la misma manera, 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 computarán 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.

Asimismo, 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 administrativa 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 habérsela 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 (la sede electrónica del TARCJA en nuestro caso).

Además, 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 (con determinados requisitos).
- 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 recla-

mación 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, 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>

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 personas 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 2025, el Tribunal ha realizado **6.748 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 2025 ha seguido la senda creciente de recursos de los años anteriores, habiendo tenido entrada en el Tribunal un total de 756 recursos, lo que representa un incremento del 16,7% respecto al año anterior. Esto implica que, desde su creación, el Tribunal ha resuelto 6.278 recursos (**Gráfico 3**). En el siguiente gráfico se refleja el número de recursos que han tenido entrada en el TARCJA en los últimos catorce 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 62 recursos en el año 2025. 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 62 recursos en el año 2024, lo que representa un incremento del 148% (**Gráfico 4**).

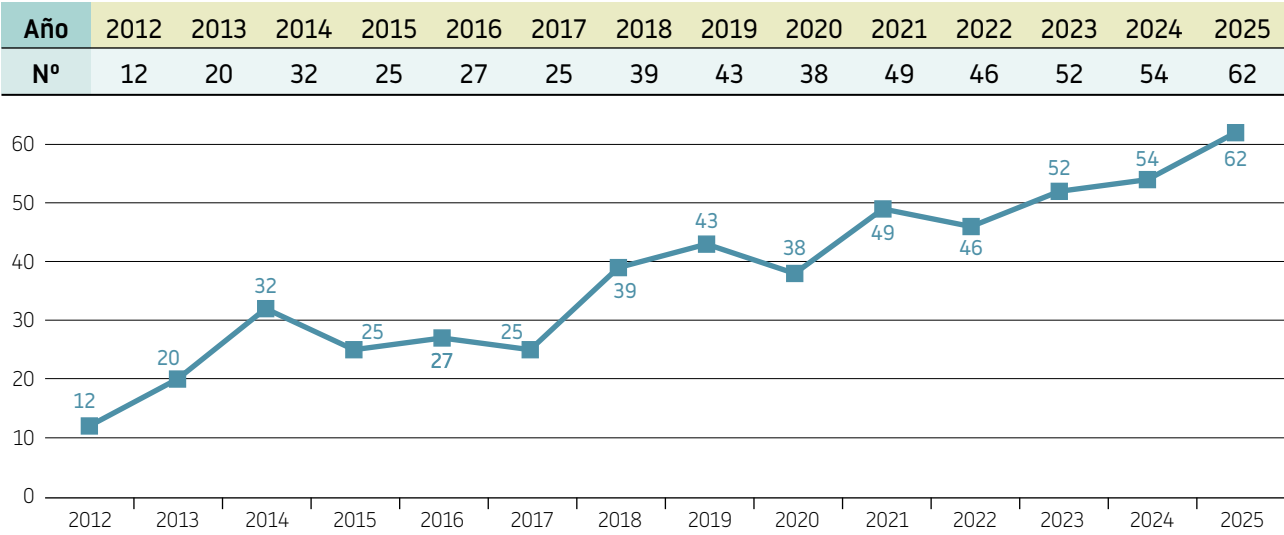
Gráfico 3
Número de recursos presentados

Año	Número de recursos
2012	144
2013	244
2014	379
2015	296
2016	322
2017	304
2018	466
2019	517
2020	453
2021	582
2022	555
2023	612
2024	648
2025	756
Total	6.278

Gráfico 4
Promedio de recursos presentados 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
2025	62
Total	524

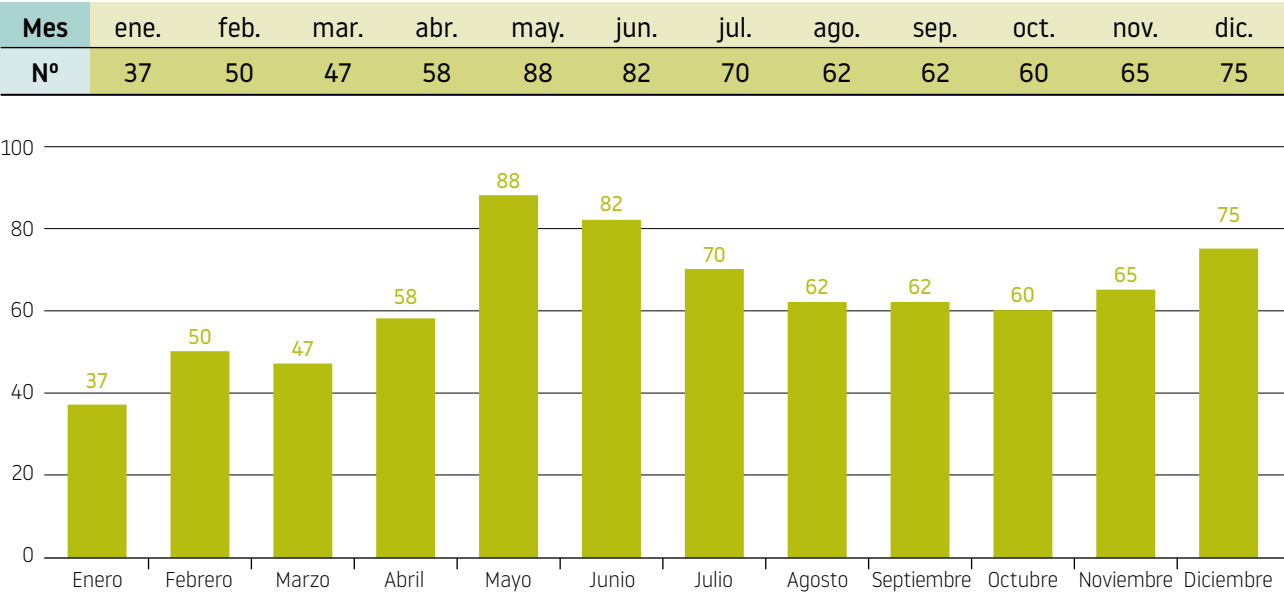
Gráfico 4 (continuación)
Promedio de recursos presentados



Por otro lado, en el siguiente gráfico se pueden apreciar las entradas de recursos en el Tribunal por meses en el año 2025 (**Gráfico 5**), destacándose que, a diferencia del año 2024, donde octubre fue el mes en que

se presentaron más recursos, con un total de 124, en 2025 fue mayo el mes con más recursos presentados (88), aunque sin diferencias sustanciales entre unos meses y otros.

Gráfico 5
Recursos interpuestos por mes

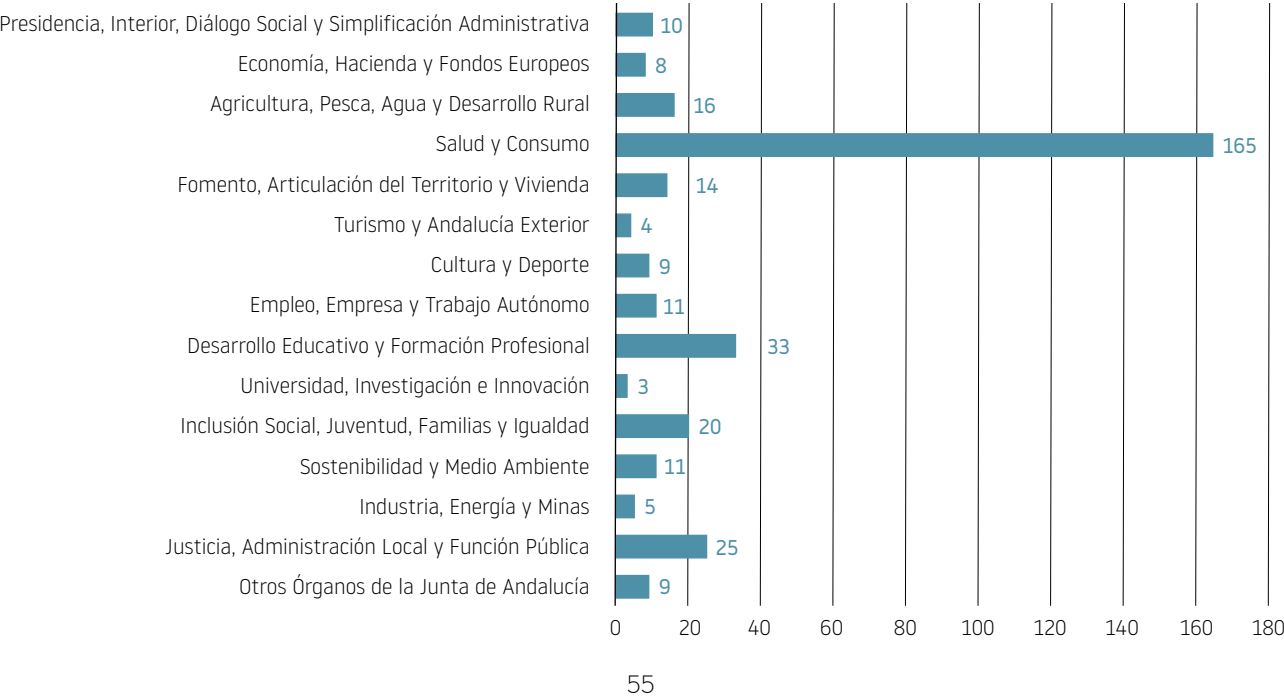


VI.2.1.1. Poder adjudicador del que procede el acto recurrido y valor estimado.
En cuanto a la procedencia del poder adjudicador del que procede el acto recurrido, debemos distinguir aquellos que proceden de la Junta de Andalucía (consejerías y entes instrumentales) y los procedentes de otras instituciones andaluzas.
En la siguiente tabla (**Gráfico 6**) se muestra el número de recursos en atención al ámbito subjetivo de procedencia de las distintas consejerías de la Junta de Andalucía durante el año 2025. En este año el número

de recursos presentados contra contratos gestionados por las consejerías y sus entes instrumentales asciende a 320. Se observa que, en el ámbito de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, prácticamente la mitad de los recursos procede de la Consejería de Salud y Consumo, y en particular, del Servicio Andaluz de Salud (165 recursos), ente del sector público adscrito a esta Consejería, siendo los recursos presentados en relación con contratos de otras consejerías relativamente bajos.
En cuanto a la procedencia de los recursos diferenciados por administraciones públicas, como puede

Gráfico 6
Recursos año 2025 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	10
Economía, Hacienda y Fondos Europeos	8
Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural	16
Salud y Consumo	165
Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda	14
Turismo y Andalucía Exterior	4
Cultura y Deporte	9
Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo	11
Desarrollo Educativo y Formación Profesional	33
Universidad, Investigación e Innovación	3
Inclusión Social, Juventud, Familias y Igualdad	20
Sostenibilidad y Medio Ambiente	11
Industria, Energía y Minas	5
Justicia, Administración Local y Función Pública	25
Otros Órganos de la Junta de Andalucía	9
Total	343



apreciarse en el **Gráfico 7**, las corporaciones locales son las que han originado un mayor número de recursos con un total de 369, seguido por la Administración autonómica con 343 y las universidades con 40.

Ha de señalarse que, al hablar de recursos de corporaciones locales, nos estamos refiriendo exclusivamente a los recursos resueltos por este Tribunal, sin tener en cuenta aquellos que se hayan presentado en los ayuntamientos y diputaciones con tribunal propio (las diputaciones provinciales de Cádiz, Huelva, Grana-

da y Málaga). Llama la atención el notable incremento de recursos presentados tanto ante las corporaciones locales, como ante las universidades, mientras que ha disminuido levemente los interpuestos contra actos relacionados con la contratación pública de consejerías y entes instrumentales, pasando de 382 en el año 2024 a 343 en el 2025.

El **valor estimado global** de las licitaciones que han sido impugnadas en el año 2025 asciende a la cantidad de 9.845,60 millones de euros (**Gráfico 8**).

Gráfico 7
Recursos interpuestos por administración de origen

Procedencia	Nº	%
Administración Autonómica	343	45,37
Corporaciones Locales	369	48,81
Universidades	40	5,29
Otros Órganos	4	0,53
Total	756	100%

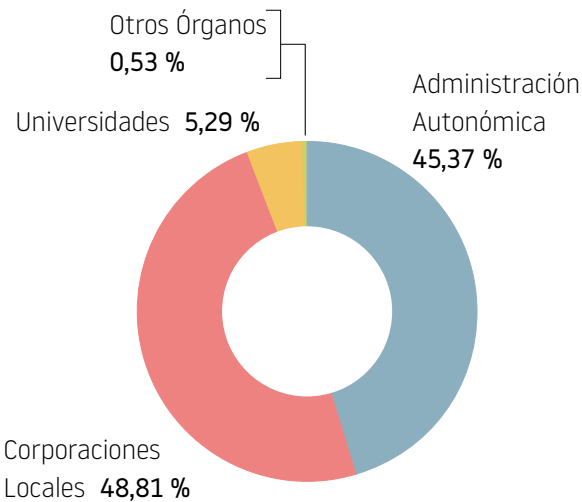
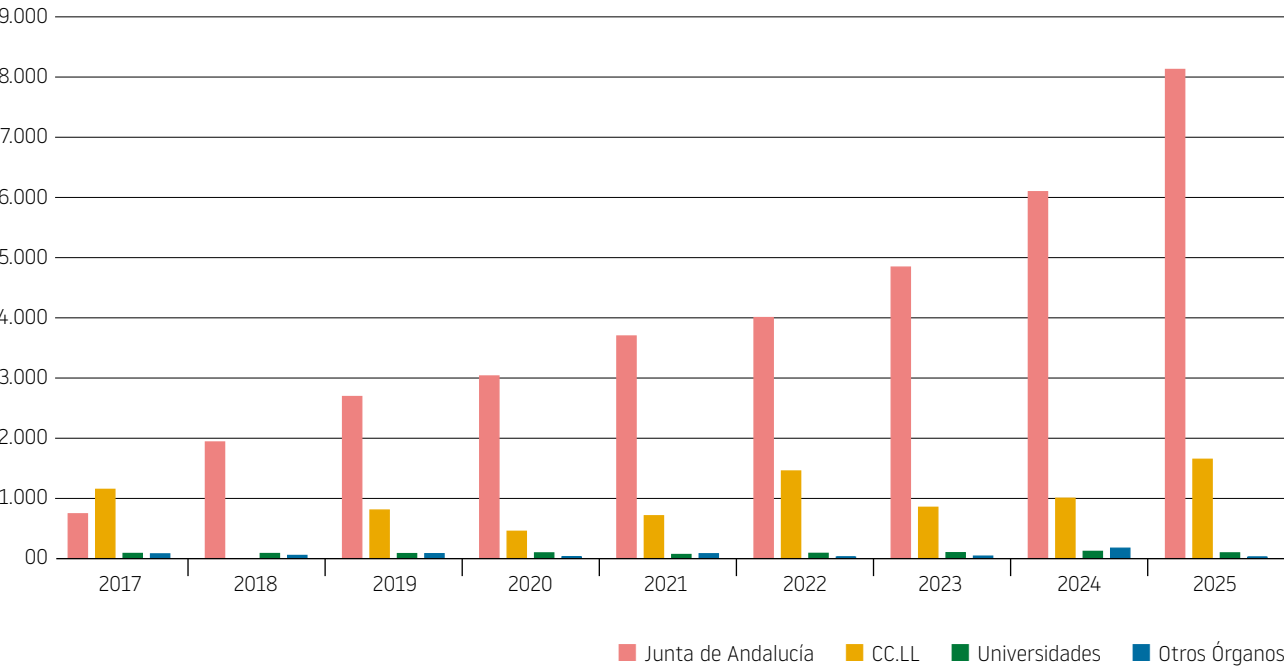


Gráfico 8
Valor estimado global

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
2025	8.135,60	1.635,00	73,75	1,25	9.845,60

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 notable impacto 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 Salud 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 9.845,60 millones en 2025, lo que implica un incremento del 397%. Sin embargo, el incremento en el número de recursos presentado en ese mismo período es de 148,6% (de 304 en 2017 a 756 en 2025). Ello significa que el valor estimado de los contratos recurridos es significativamente superior en 2025.

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

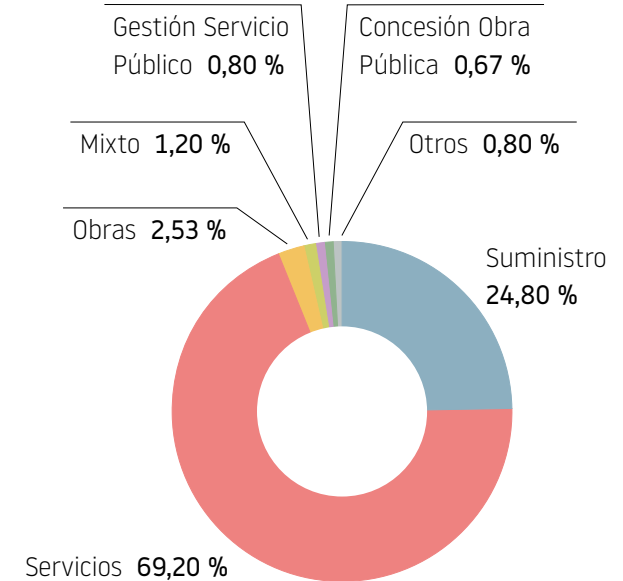
Por otro lado, debemos analizar los recursos interpuestos en relación con los **diferentes tipos de contratos** susceptibles de recurso especial que establece la Ley de Contratos de Sector Público. En cuanto al tipo de con-

trato impugnado el mayor número de recursos presentados en el año 2025 se ha producido, al igual que en años anteriores, en el ámbito del contrato de servicios (519) y en el de suministro (123) (Gráfico 9).

Gráfico 9
Recursos según tipo de contrato impugnado

Tipo de contrato	Nº	%
Acuerdo Marco	0	0
Suministro	186	24,80
Servicios	519	69,20
Obras	19	2,53
Mixto	9	1,20
Gestión Servicio Público	6	0,80
Concesión Obra Pública	5	0,67
Colaboración Sector Público y Privado	0	0
Otros	6	0,80
Encargos medios propios	0	0
Total	750	100%

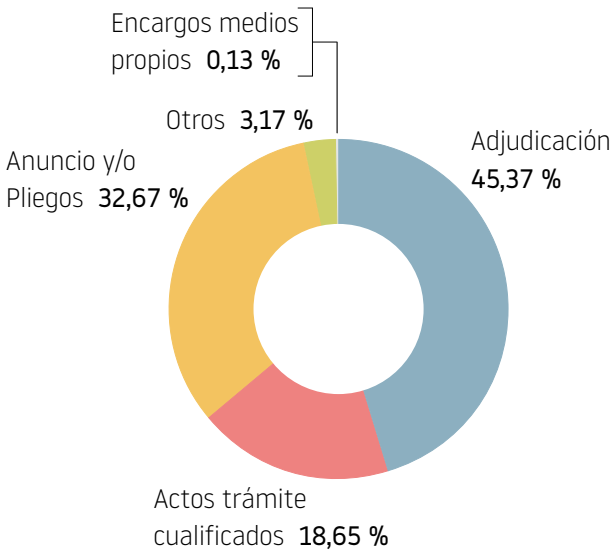
En relación con el tipo de acto impugnado, en 2025 la mayor parte de los recursos se han interpuesto contra la adjudicación de contratos (343 recursos), seguido de los presentados contra anuncios y/o pliegos (247) (Gráfico 10). A ellos podríamos añadir los recursos presentados contra actos de trámite cualificados, en algunos casos asimilables a la adjudicación (141). Con ello se invierte la tendencia de los años anteriores, en los que la mayor parte de los recursos tenían por objeto los anuncios y/o



pliegos. Podemos apreciar que en ello ha influido la importante labor de formación en materia de contratación que está llevando a cabo este Tribunal, en coordinación con el Instituto Andaluz de Administración Pública y la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA) fundamentalmente, así como la difusión de la doctrina que ha ido estableciendo progresivamente este Tribunal así como el resto de tribunales autonómicos y el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Gráfico 10
Recursos por acto impugnado

Acto impugnado	Nº	%
Adjudicación	343	45,37
Actos trámite cualificados	141	18,65
Anuncio y/o Pliegos	247	32,67
Otros	24	3,17
Encargos medios propios	1	0,13
Total	756	100%



Recursos relativos a contratos sujetos a regulación armonizada (SARA)

Los contratos sujetos a regulación armonizada 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.

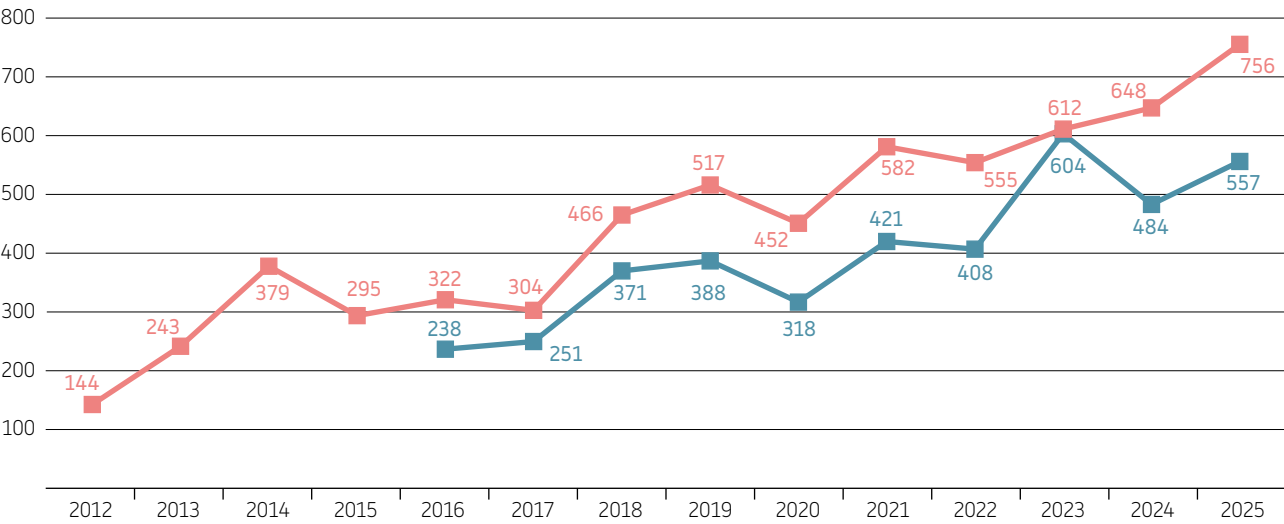
Con carácter general son los contratos de obras, de concesión de obras y de concesión de servicios de valor estimado igual o superior a 5.538.000 euros, y los contratos de suministro o de servicios de valor estimado igual o superior a 143.000 euros.

Debemos señalar que, de los 756 recursos presentados en 2025, la gran mayoría (el 74%) se refiere a contratos sujetos a regulación armonizada (557) (Gráfico 11).

Gráfico 11
Contratos SARA

Recursos presentados		Recursos 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%
2025	756	557	74%
Total	6.275	3.483	63%

Gráfico 11 (continuación)
Recursos SARA



Valor estimado de los contratos por entidades de contratación

En cuanto al valor estimado, que representa el conjunto de expedientes de contratación objeto de recursos especiales resueltos por el Tribunal, en 2025, según se refleja en el Gráfico 12, este importe ascendió a 9.845,60 millones de euros, de los que 7.332,47 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

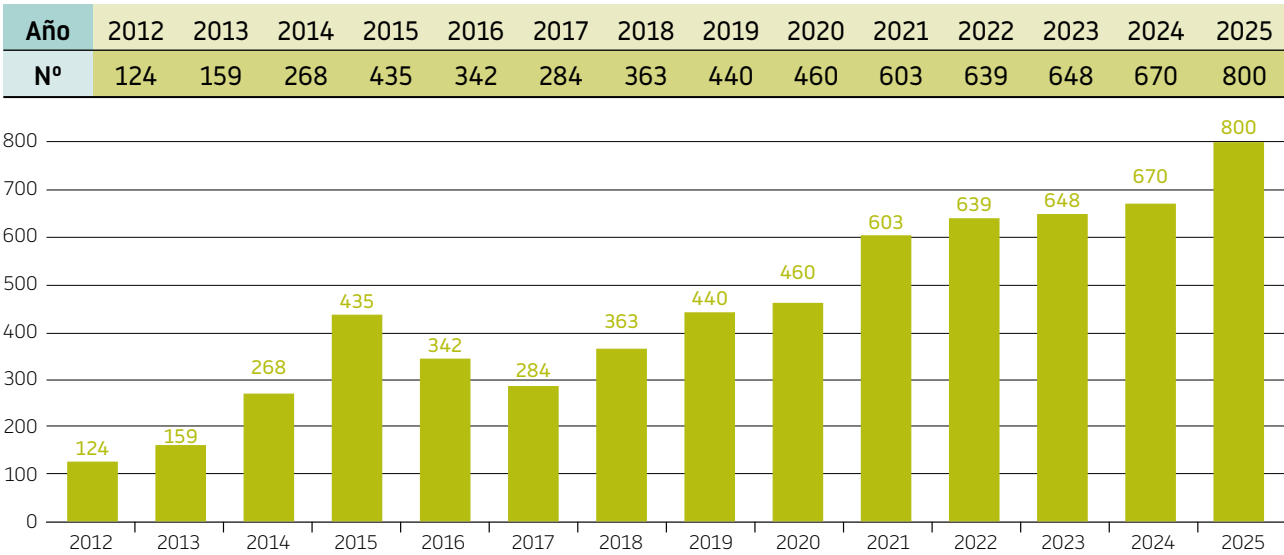
Año	Junta de Andalucía	CC.LL	Universidades	Otros Órganos	Total Millones Euros
2017	725,43	1.133,34	64,31	57,24	1.980,32
2018	1.923,29	sin datos	63,01	31,08	2.017,38
2019	2.681,11	788,17	61,78	60,52	3.591,57
2020	3.023,98	434,14	73,57	7,31	3.538,99
2021	3.690,74	692,75	46,81	59,34	4.489,63
2022	3.998,02	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
2025	8.135,60	1.635,00	73,75	1,25	9.845,60

VI.2.2. Resoluciones

En el año 2025 se dictaron 800 resoluciones (Gráfico 13), 44 más que recursos (756), ya que algunas correspondían a recursos interpuestos a finales de 2024, resueltos en 2025, 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 73,9% entre los años 2020 y 2025.

Gráfico 13 Número de resoluciones por años



En cuanto al **sentido de las resoluciones**, en el **Gráfico 14** comprobamos que, de las 800 resoluciones adoptadas en 2025, la mayor parte, 308, corresponden a desestima-

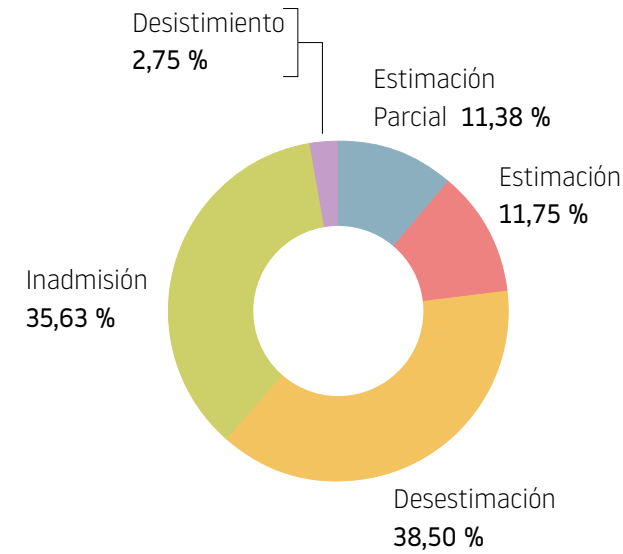
Gráfico 14
Número de resoluciones por el sentido de la resolución

Acto impugnado	Resoluciones	%
Estimación Parcial	91	11,38
Estimación	94	11,75
Desestimación	308	38,50
Inadmisión	285	35,63
Desistimiento	22	2,75
Total	800	100%

Gráfico 15
Medidas Cautelares por año

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
2025	182
Total	2.054

ciones —parciales o totales—, 91 a estimaciones parciales, 285 a inadmisiones y 22 a desistimientos de la recurrente.

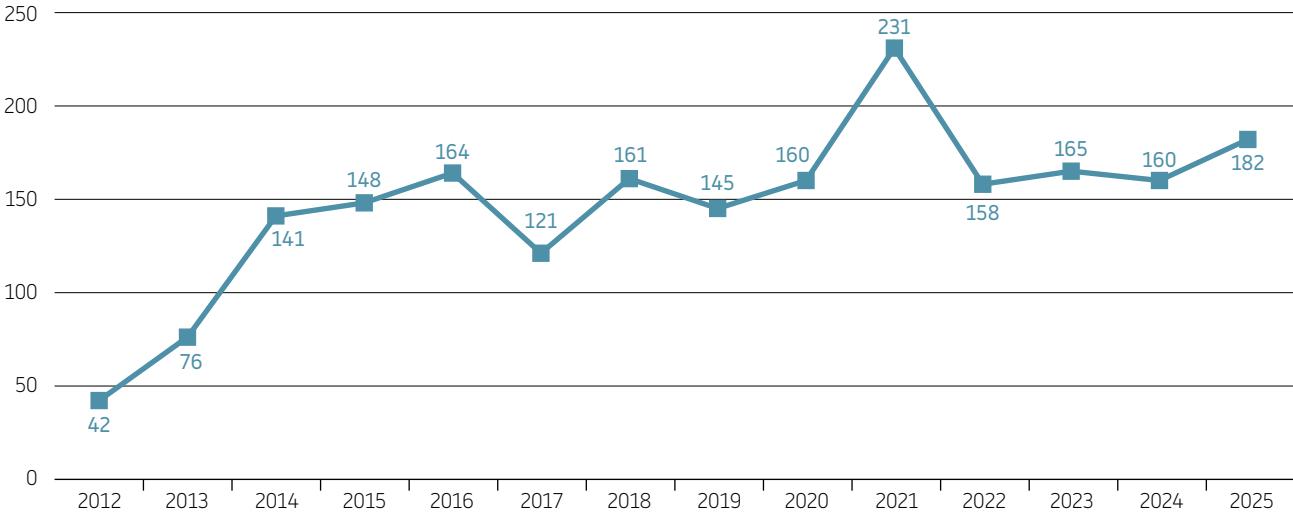


Respecto a la **adopción de Medidas Cautelares** (Gráfico 15), en 2025 se han adoptado 182, de las cuales han sido estimadas 179, y se han desestimado 3. Dados los brevísimos plazos de resolución de recursos durante el año, solo en casos muy justificados dejan de adoptarse las medidas cautelares solicitadas por los recurrentes. Téngase en cuenta, además, que en muchas ocasiones ni siquiera hay que adoptar la resolución, pues como hemos comentado anteriormente, un porcentaje importante de recursos son inadmitidos en plazos inferiores a los 5 días desde la interposición del recurso.

Resolución de Medidas Cautelares

Resolución	Medidas Cautelares	%
Estimatorias	179	98,35 %
Desestimatorias	3	1,65 %
Total	182	100,00 %

Gráfico 15 (continuación)
Medidas Cautelares por año



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 2025 (Gráfico 16).

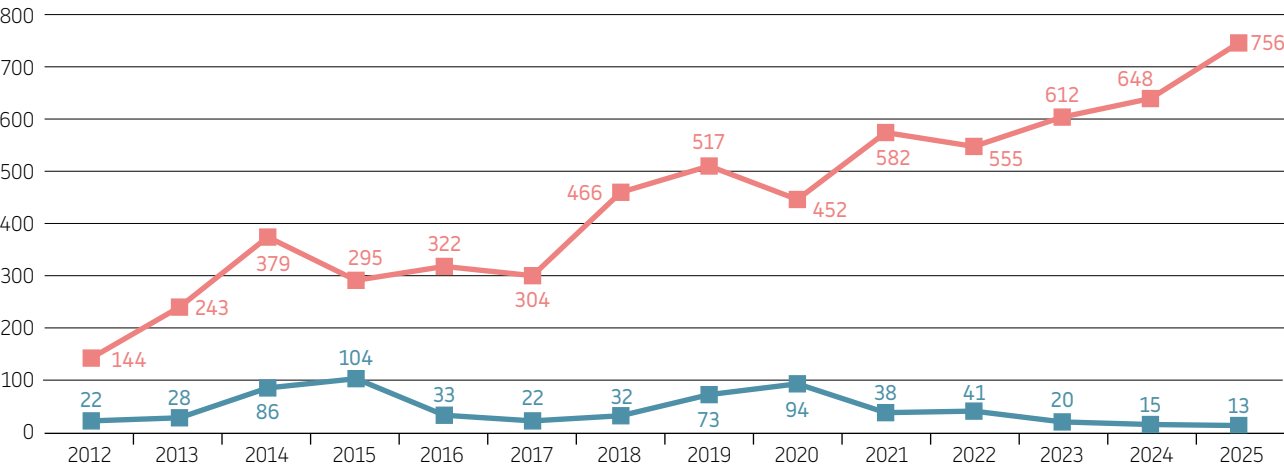
De los datos extraídos se puede apreciar la duración media de la tramitación del recurso especial en materia de contratación desde que se recibe el recurso en el Registro del Tribunal hasta su resolución.

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

Gráfico 16
Promedio de días en resolver los recursos

Año	Días	Nº Recursos
2012	22	144
2013	28	243
2014	86	379
2015	104	295
2016	33	322
2017	22	304
2018	32	466
2019	73	517
2020	94	452
2021	38	582
2022	41	555
2023	20	612
2024	15	648
2025	13	756

Gráfico 16 (continuación)
Promedio de días en resolver los recursos



94 en 2020 a 13 días desde la fecha de interposición del recurso en 2025. 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 800 en 2025. A esta cifra contribuye, sin duda, el elevado número de resoluciones de inadmisión (285, un 35,6% del total), que son resueltas en plazos muy breves de tiempo. Por el contrario, otros recursos sufren retrasos significativos en su tramitación, bien por retrasos de los órganos de contratación en facilitar los expedientes de contratación, o porque el recurrente solicita vista del expediente, ampliación del recurso, etc.

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 conlleva un incremento del 49% (Gráfico 17).

Analizando los datos de 2025 podemos apreciar que, a pesar de ser el año en que este Tribunal ha dictado más resoluciones (800), el número de multas impuestas (60) y la cuantía total de las mismas (63.000 euros) ha disminuido significativamente respecto a 2023.

Estos datos nos llevan a considerar que los licitadores, a la vista de las multas impuestas en 2022 y 2023, han tomado conciencia a la hora de presentar recursos en 2025, de que este Tribunal no se centra solo 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

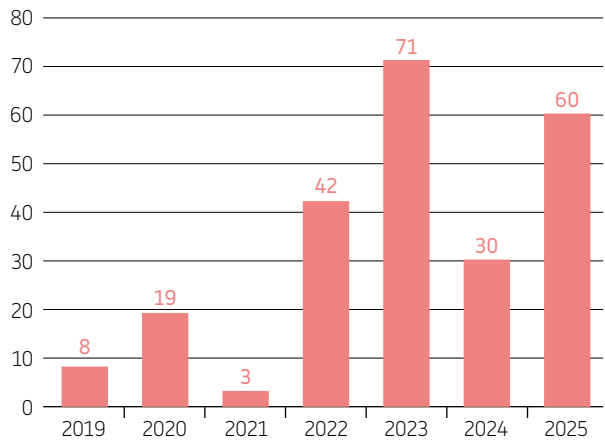
manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación.

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, infor-

Gráfico 17
Multas impuestas

Año	Multas	Importe (€)
2019	8	40.500 €
2020	19	19.800 €
2021	3	4.000 €
2022	42	106.000 €
2023	71	132.500 €
2024	30	36.500 €
2025	60	63.000 €
Total	233	402.300 €

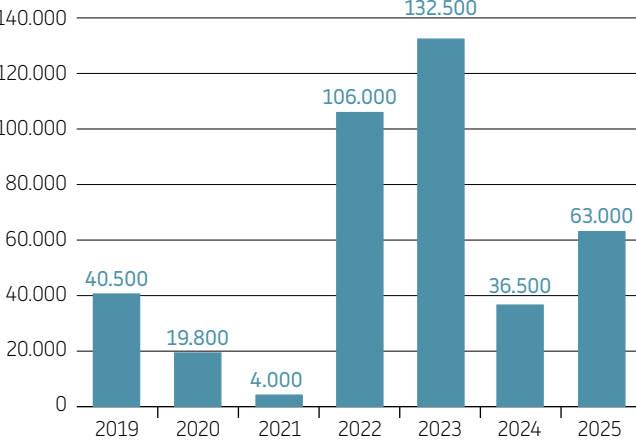
Multas



mación 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».

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 ha llegado a resolver un número de asuntos superior a los recursos interpuestos en ese mismo período. Dicha tasa se ha incrementado en el 2025, llegando al **105%**, 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 2025 se ha situado en 0,97%, lo que quiere decir que se han resuelto prácticamente todos los recursos del año 2025, y la totalidad de los 20 que quedaron sin resolver de 2024. 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



Rectorado de la Universidad de Málaga.

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 tasa de judicialización del 7,1%, ligeramente inferior a la del 2024 (7,25%). Es decir, de las 800 resoluciones adoptadas por el Tribunal, solo 57 se han recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

VII. Recursos Contencioso-Administrativos





VII. Recursos Contencioso-Administrativos

Hay que destacar que también durante el año 2025 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 57 en el 2025 (**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 el mismo, 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, hay que tener en cuenta que, para mejorar el funcionamiento del Tribunal, deben conocerse los criterios de los Tribunales cuando revisan sus resoluciones, pues no siempre se tiene constancia de forma directa del resultado de las impugnaciones.

Gráfico 18
Recursos contencioso administrativos interpuestos

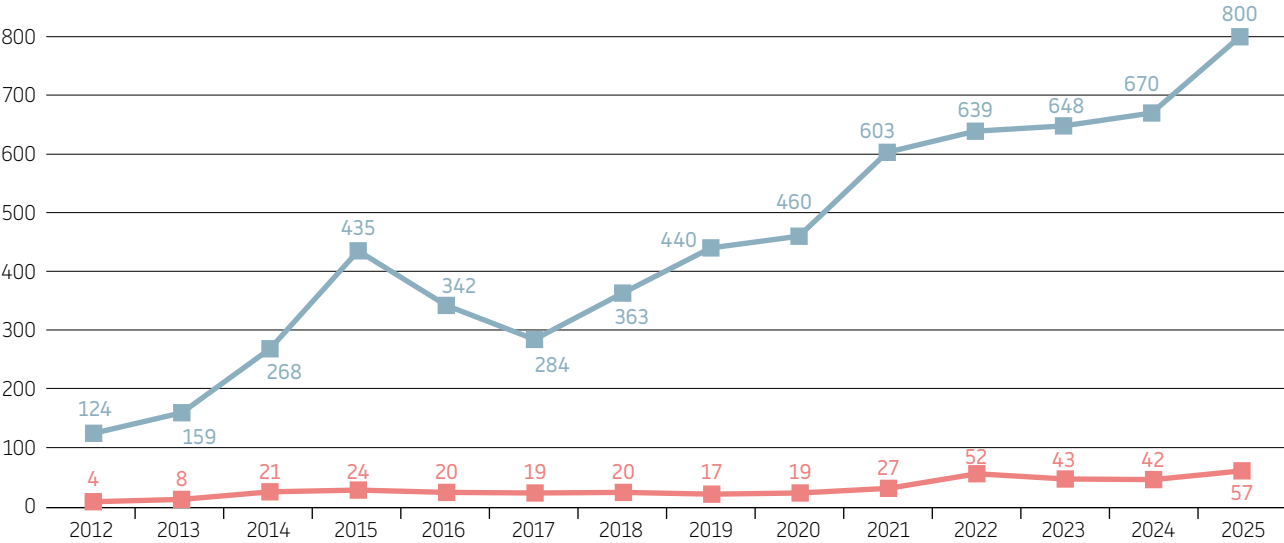
Año	Resoluciones	Recurridas	%
2012	124	4	3,23
2013	159	8	5,03
2014	268	21	7,84
2015	435	24	5,52
2016	342	20	5,85
2017	284	19	6,69
2018	363	20	5,51
2019	440	17	3,86
2020	460	19	4,13
2021	603	27	4,48
2022	639	52	8,14
2023	648	43	6,64
2024	670	42	6,27
2025	800	57	7,13
Total	6.235	373	5,98

VII.1. Pronunciamientos Jurisdiccionales en materia de Contratación Pública

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 de recurso contencioso-administrativo.

Dedicamos, a continuación, el siguiente epígrafe a la exposición de los principales pronunciamientos judiciales que sirven de pauta y orientación en la labor diaria de este Tribunal correspondientes al año 2025, con inclusión de los que hayamos tenido constancia hasta la fecha de elaboración de la presente memoria.

Comenzaremos por la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), del Tribunal Supremo (TS) y del Tribunal Constitucional (TC), así como una breve reseña de las sentencias recaídas en el año 2025 como consecuencia de la revisión jurisdiccional de nuestros pronunciamientos por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.



VII.1.1. Pronunciamientos del TJUE relevantes en materia de Contratación Pública

VII.1.1.1. Sentencia del TJUE de 18 de diciembre de 2025 en relación con el asunto C-769/23, sobre la posibilidad de prohibir la utilización del precio como único criterio de adjudicación en los contratos públicos de servicios con gran intensidad de mano de obra y que, a su vez, presentan elementos normalizados.

Esta sentencia tiene por objeto una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 67.2 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, y del principio de proporcionalidad.

La controversia se suscita en el marco de un contrato de servicios de transporte del ejército italiano, planteándose la compatibilidad entre la legislación de un Estado miembro y la normativa comunitaria en la determinación del criterio aplicable en la adjudicación de un contrato en materia de defensa y seguridad. Se analiza la viabilidad de utilizar el precio como único criterio de adjudicación en estos contratos cuando concurren elementos normalizados (tareas repetitivas y poco técnicas) y se da el supuesto de gran intensidad de mano de obra (entendiendo por tal aquel en que el coste de la mano de obra representaría al menos el 50% del importe total del contrato), incluso en los supuestos en los que las bases de licitación contemplen que la rebaja en el precio se efectúe únicamente sobre la remuneración o los potenciales beneficios de la empresa, al margen de los costes de la mano de obra.

El Tribunal dictamina que el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 67.2, párrafo tercero, de la Directiva 2014/24/UE vulneraría el principio de proporcionalidad si un Estado miembro prohibiera la utilización del precio o del coste como único criterio de adjudicación en aquellos contratos que por su naturaleza sea imposible o excesivamente difícil definir criterios cualitativos para

distinguir las ofertas. Sin embargo, entiende que ello no se da en el presente caso pues, aunque los servicios de gran intensidad de mano de obra presenten «elementos normalizados» y sean poco técnicos por naturaleza, considera que existen aspectos cualitativos (p. ej., organización y experiencia del personal) que influyen en la calidad de ejecución y, por tanto, en el valor económico de la oferta, por lo que sí es posible diferenciar cualitativamente entre licitadores. Y el hecho de que los pliegos deban indicar que cualquier rebaja solo puede aplicarse sobre la retribución del servicio del licitador (y no sobre el salario de los trabajadores) no altera esta interpretación.

El Tribunal de Justicia declara que «el artículo 67.2 de la Directiva 2014/24/UE, así como el principio de proporcionalidad, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual, en el caso de contratos públicos que tengan por objeto servicios que presenten elementos normalizados, pero cuyo valor total esté constituido al menos en un 50% por los costes de la mano de obra, se prohíbe al poder adjudicador utilizar el precio como único criterio de adjudicación de dichos contratos. A este respecto, carece de pertinencia el hecho de que la licitación exija que cualquier posible rebaja propuesta por un licitador se efectúe únicamente sobre la retribución de esos servicios y no pueda implicar una disminución de la retribución de los trabajadores empleados por ese licitador».

VII.1.1.2. Sentencia del TJUE en relación con el asunto T-41/24, sobre el derecho a ser oído, la obligación de motivación, de evaluar las ofertas conforme a los criterios establecidos en los documentos de la contratación, el error manifiesto de apreciación y el principio de proporcionalidad.

El día 19 de noviembre de 2025 se dictó la sentencia referida que tiene por objeto una pretensión por la que se

solicita, en el marco de una licitación para la prestación de «servicios de apoyo a la acreditación de seguridad», la anulación de dos decisiones de la Agencia de la Unión Europea para el Programa Espacial (EUSPA) por el rechazo de la oferta de un licitador por no demostrar el cumplimiento de algunas condiciones de los pliegos.

En el análisis de los motivos planteados el TJUE, en aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presu-

puesto general de la Unión (Reglamento Financiero), recuerda algunas cuestiones y principios en materia de contratación pública, así como el alcance de algunos derechos derivados del derecho a una buena administración regulado en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, teniendo en cuenta la jurisprudencia al respecto sobre los siguientes aspectos que resulta esencial tener presente a la hora de analizar y resolver los supuestos que se plantean en la casuística diaria¹.

1. a) **Derecho a ser oído:** en los procedimientos de adjudicación de contratos el derecho a ser oído se garantiza en el momento de la presentación de la oferta, así como mediante la posibilidad de que el licitador solicite aclaraciones sobre las disposiciones del pliego de condiciones, de modo que no vulnera este derecho el hecho de que, tras la evaluación de las ofertas, no se contemple ningún momento posterior para dar explicaciones complementarias, pues mediante la solicitud de aclaraciones el licitador ha podido ofrecer eficazmente su punto de vista sobre los elementos en los que la Administración vaya a basar su decisión.

b) **Obligación de motivación:** si bien el órgano de contratación debe informar a los candidatos o licitadores no seleccionados de los motivos por los que se ha desestimado su solicitud de participación u oferta, no se puede exigir que el órgano de contratación comunique a un licitador cuya oferta no se ha elegido, además de las razones para desestimarla, por un lado, un resumen minucioso de la forma en la que cada detalle de su oferta se ha apreciado en la evaluación de esta y, por otro lado, en el contexto de la comunicación de las características y las ventajas relativas de la oferta seleccionada, un análisis comparativo minucioso de esta última y de la oferta del licitador excluido. El órgano de contratación tampoco está obligado a facilitar a un licitador no elegido, a petición escrita de este, una copia completa del informe de evaluación.

c) **Principios aplicables a los contratos públicos:** todos los contratos públicos financiados total o parcialmente por el presupuesto de la Unión respetarán los principios de transparencia, proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación. El principio de igualdad de trato entre los licitadores impone que todos los licitadores dispongan de las mismas oportunidades al formular los términos de sus ofertas e implica, por tanto, que estas se hallen sometidas a las mismas condiciones para todos los licitadores. El principio de transparencia implica que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el objeto de garantizar que no exista riesgo de favoritismo ni de comportamiento arbitrario por parte del órgano de contratación.

d) **Adjudicación de contratos:** en aplicación del Reglamento Financiero, los contratos se adjudicarán con arreglo a criterios de adjudicación, siempre que el órgano de contratación haya verificado que la oferta cumple los requisitos mínimos especificados en los documentos de la contratación y que el candidato o licitador cumple los criterios de selección que figuran en los documentos de la contratación, no siendo admisibles, en particular, las ofertas que no cumplan los requisitos mínimos especificados en los documentos de la contratación ni los niveles mínimos de calidad para satisfacer los criterios de adjudicación. El órgano de contratación dispone de una amplia facultad de apreciación de los factores que hay que tener en cuenta en la decisión de adjudicar un contrato tras una licitación y el control del Tribunal General debe limitarse a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos y la inexistencia de error manifiesto y desviación de poder.

e) **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, cuando se enfrenta a una oferta ambigua y 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, a pedir aclaraciones al licitador afectado en vez de optar por la desestimación pura y simple de la oferta de este.

VII.1.1.3. Sentencia del TJUE relación con el asunto C-282/24, sobre si la modificación del modelo de retribución de un acuerdo marco implica una modificación de la naturaleza global de dicho acuerdo marco.

El día 16 de octubre de 2025 el TJUE ha emitido esta sentencia que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 72.2 de 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, que prevé la posibilidad de introducir modificaciones de valor limitado en un acuerdo marco sin que sea preciso iniciar un nuevo procedimiento de contratación, siempre que esas modificaciones no alteren la naturaleza global del acuerdo marco.

El supuesto de hecho analizado versaba sobre dos acuerdos marco celebrados entre la autoridad de policía de Suecia y dos proveedores con el objeto de prestar el servicio de remolque de vehículos, evaluados con arreglo al criterio del precio más bajo, que se adjudicaron inicialmente sobre la base de un precio fijo para los servicios en los que el punto de recogida del vehículo se encontrara dentro de un radio de diez kilómetros desde el lugar al que el vehículo debía ser devuelto después y, para el transporte fuera de ese radio, un precio adicional por kilómetro para el resto del trayecto. Posteriormente, la autoridad de policía acordó con los dos adjudicatarios modificar las condiciones de retribución previstas en los acuerdos marco, con el fin de equilibrar la distribución de los costes entre las diferentes zonas de policía, sin aumentar el valor contractual total de aquellos: por un lado, el radio de los servicios por los que se adeudaba únicamente un precio fijo se incrementó de 10 a 50 kilómetros y, por otro lado, se modificaron los precios inicialmente acordados. En este contexto, se plantea si tales modificaciones alteran la naturaleza global del acuerdo marco.

El Tribunal señala que, con relación a la modificación del modelo de retribución de un acuerdo marco, el artículo 72, apartado 1, letras a) y c), de la Directiva 2014/24/UE establece expresamente la posibilidad de introducir una modificación del precio de un contrato o de un acuerdo marco, siempre que dicha modificación no altere la naturaleza global del contrato o del acuerdo marco de que se trate. Así, dado que estas disposiciones excluyen expresamente las modificaciones de precios que den lugar a la alteración de la naturaleza global del contrato o del acuerdo marco de que se trate, indica que el hecho de considerar que una modificación limitada del precio de un contrato o de un acuerdo marco constituye, en cualquier circunstancia, una alteración de esa índole que privaría de todo efecto a los mecanismos de adaptación de ese precio expresamente establecidos por el legislador de la Unión en las referidas disposiciones. Por otra parte, señala que, si bien el artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE no hace referencia expresa a la posibilidad de modificar el precio de un contrato o de un acuerdo marco, esta disposición solo admite modificaciones de un valor limitado, lo que permite limitar los efectos de una modificación de ese precio sobre el equilibrio del acuerdo marco de que se trate.

Al respecto, el Tribunal de Justicia declara que el artículo 72.2 de la Directiva 2014/24/UE debe interpretarse en el sentido de que la modificación del modelo de retribución previsto en un acuerdo marco celebrado sobre la base del criterio de adjudicación del precio más bajo —modificación por la que se altera el equilibrio entre el precio fijo y el variable y se ajustan al mismo tiempo los niveles de los precios en tal medida que el valor total de ese acuerdo marco solo cambia de forma marginal— no debe considerarse una alteración de la naturaleza global de dicho acuerdo marco, en el sentido de dicha disposición, excepto si la modificación del modelo de retribución del mismo acuerdo marco da lugar a una alteración fundamental de su equilibrio.

VII.1.1.4. Sentencia del TJUE en relación con los asuntos acumulados C-534/23 P y C-539/23 P, sobre la obligación de presentar las ofertas a través de una aplicación electrónica, la utilización, por un licitador, de un hipervínculo que envía a un sitio de Internet que contiene documentos descriptivos de la oferta, la obligación de motivación y el método de evaluación comparativa de las ofertas.

En el mes de julio de 2025 el TJUE emitió esta sentencia que tiene por objeto unos recursos de casación, interpuestos por el Instituto Cervantes y el Reino de España².

En la sentencia, por una parte, se señala que las normas en materia de aportación de documentos en apoyo de una oferta presentada en el marco de una licitación de la Unión son suficientemente claras y precisas. A este respecto, se recuerda que, de conformidad con el punto 16.2 del anexo I del Reglamento 2018/1046, las modalidades de presentación de las ofertas deben figurar en la invitación a presentar ofertas³. En consecuencia, el Tribunal General declaró fundadamente, en esencia que, aun suponiendo que la Comisión hubiera dado al Instituto Cervantes garantías de que los documentos descriptivos del contenido y de la pedagogía podían presentarse a través de hipervínculos, tales garantías ha-

brían sido incompatibles con las normas en vigor. Entre esas normas se incluyen, además, no solo la exigencia de integridad de los datos, sino también los principios que rigen la adjudicación de los contratos públicos, entre los que se cuentan los principios de transparencia y de igualdad de trato. En efecto, resulta que el Tribunal General motivó sus apreciaciones de manera clara e inequívoca, por lo que el Tribunal de Justicia señala que la argumentación del Instituto Cervantes de que la sentencia recurrida adolece de motivación insuficiente debe desestimarse por manifiestamente infundada.

El pronunciamiento del TJUE recuerda que la motivación debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento del autor del acto, de modo que los interesados puedan conocer las razones de dicho acto y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control, siendo necesario que su alcance se aprecie en función de las circunstancias del caso, en particular del contenido del acto, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que los destinatarios u otras personas afectadas por este puedan tener en recibir explicaciones. Por lo tanto, no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de derecho que puedan considerarse pertinentes. En este sentido,

se indica que no se puede exigir que el poder adjudicador comunique a un licitador cuya oferta no se ha elegido, además de las razones para desestimarla, por un lado, un resumen minucioso de la forma en la que cada detalle de su oferta se ha apreciado en la evaluación de esta y, por otro lado, en el contexto de la comunicación de las características y las ventajas relativas de la oferta seleccionada, un análisis comparativo minucioso de esta última y de la oferta del licitador excluido. Además, la obligación de motivación no exige, en principio, que se atribuya en la evaluación un peso específico a cada comentario negativo o positivo⁴.

Finalmente, en relación con la alegación del Reino de España de que la evaluación de la calidad de la oferta debe efectuarse de manera separada de la evaluación del precio para evitar que una oferta más cara se considere, por este mismo hecho, como de mayor calidad, se señala que el pliego de condiciones establecía una evaluación distinta del precio, ponderado al 30%, y de la calidad, ponderada al 70%, siendo tal distinción estricta, estando los criterios y los subcriterios relativos a la calidad totalmente desligados del precio de la oferta. Así, el Tribunal General declaró que el Reino de España no había aportado ninguna prueba ni indicio alguno de que la Comisión no hubiera respetado esa distinción o de que hubiera organizado el procedimiento de manera que la evaluación de la calidad se viera influida por la del precio y, en caso de que el posible perjuicio en favor de la oferta más cara tuviera alguna clase de parti-

nencia, se afirma que la distinción existente entre la evaluación del precio y la de la calidad ofrece garantías suficientes para excluir cualquier duda legítima sobre ese posible perjuicio.

VII.1.1.5. Sentencia del TJUE en relación con el asunto C-715/23, sobre si la actividad de explotación de una oficina de farmacia puede calificarse de “servicio de interés general no económico” y si puede considerarse incluida dentro de los servicios sociales y otros servicios específicos.

El día 10 de julio de 2025 el TJUE ha emitido esta sentencia que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 4.2, titulado «Libertad para definir los servicios de interés económico general» y que excluye del ámbito de la Directiva los «servicios de interés general no económicos» y 19, relativo a los servicios sociales y otros servicios específicos, de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión⁵.

El Tribunal de Justicia declara que el artículo 4.2 de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo debe interpretarse en el sentido de que la actividad de explotación de una oficina de farmacia, que consiste esencialmente en dispensar, a cambio de una remuneración, medicamentos de uso humano, sujetos o no a receta médica, y en prestar asesoramiento sobre el uso correcto y seguro de esos medicamentos, no está

2. En ellos se solicita la anulación de la [sentencia del Tribunal General de 14 de junio de 2023, Instituto Cervantes/Comisión \(T-376/21\)](#), por la que dicho Tribunal desestimó el recurso interpuesto por el Instituto Cervantes con la pretensión de que se anulase la decisión de la Comisión Europea, de 19 de abril de 2021, por la que esta adjudicó el lote n.º 3 («Aprendizaje de español») del contrato relativo a los contratos marco de formación lingüística para las instituciones, órganos y agencias de la Unión Europea (HR/2020/OP/0014), en primer lugar, a la agrupación CLL Centre de Langues-Allingua y, en segundo lugar, al Instituto Cervantes. En este sentido, cabe señalar que la Comisión informó al Instituto Cervantes de que no había evaluado los elementos de la oferta que requerían el acceso a través de hipervínculos porque ello no se ajustaba al pliego de condiciones —que exigía que los documentos descriptivos de la oferta debían cargarse en la aplicación eSubmission— y existía, en caso de utilización de tales hipervínculos, riesgo de modificación con posterioridad a la expiración del plazo para la presentación de las ofertas. Así, en tanto en cuanto los elementos a los que se daba acceso mediante hipervínculos correspondían a documentos de obligatoria aportación conforme al pliego de condiciones, no considerándolos como aportados.

3. En el caso examinado, constaba que dicha invitación indicaba que las ofertas debían presentarse a través de la aplicación eSubmission y que, a tal fin, los licitadores debían seguir las instrucciones de la guía de referencia rápida de esa aplicación. En este sentido, se recuerda que la integridad de los datos debe garantizarse antes aun de que expire el plazo para la presentación de las ofertas, lo que exige que todo documento aportado en apoyo de una oferta se presente con una forma y de acuerdo con unas modalidades que excluyan cualquier modificación posterior de tal documento.

4. En el supuesto analizado, el pliego de condiciones contenía una ponderación de puntos en los criterios y en los subcriterios, pero también distinguía, dentro de cada subcriterio, diversos elementos que, por su parte, no llevaban individualmente asociada una ponderación específica de puntos. Como expuso el Tribunal General, el poder adjudicador tiene permitido limitar la evaluación cifrada a los criterios y a los subcriterios exclusivamente. Por lo tanto, no está obligado a identificar, dentro de la puntuación atribuida en un subcriterio, las fracciones de puntos que corresponden a cada componente individual de ese subcriterio. En consecuencia, el Tribunal General pudo declarar, sin incurrir en error de derecho, que los comentarios positivos y negativos expresados respecto de esos componentes no debían dar lugar a asignar un peso cifrado por cada uno de esos comentarios.

5. La cuestión versa sobre si el servicio relativo al ejercicio de la actividad de farmacia puede ser calificado de “servicio de interés general no económico” y si puede considerarse incluido dentro de los servicios sociales y otros servicios específicos.

comprendida en el concepto de «servicios de interés general no económicos», contemplado en esa disposición.

Asimismo, señala que el artículo 19 de la Directiva 2014/23/UE debe interpretarse en el sentido de que la actividad de explotación de una oficina de farmacia, está comprendida en el concepto de «servicios sociales y otros servicios específicos», contemplado en dicho artículo 19.

VII.1.1.6. Sentencia del TJUE en relación con el asunto C-82/24 sobre la posibilidad de aplicar por analogía normas sobre garantías de contratos de compraventa a un contrato público de obras.

Con fecha 5 de junio de 2025, el TJUE ha emitido esta sentencia que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 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, suministros y servicios, que establece que los poderes adjudicadores deben aplicar un trato igualitario y no discriminatorio a los operadores económicos, además de actuar con transparencia⁶.

El Tribunal de Justicia declara que los principios de igualdad de trato y transparencia recogidos en el artículo 2 de la Directiva 2004/18/CE y en el artículo 10 de la Directiva 2004/17/CE exigen que todas las condiciones y criterios aplicables a la adjudicación y ejecución

de un contrato público sean claros, precisos y conocidos previamente por todos los licitadores. Por tanto, se opone a la aplicación por analogía en un contrato de obras y en virtud de una interpretación jurisprudencial de disposiciones del derecho nacional que regulan la garantía en materia de contratos de compraventa, cuando el contenido de dichas disposiciones no se haya precisado expresamente ni en los documentos de licitación ni en el propio contrato de obras y cuando su aplicabilidad no sea suficientemente clara y previsible para un licitador razonablemente informado y normalmente diligente.

VII.1.1.7. Sentencia del TJUE en relación con el asunto C-452/23, sobre la posibilidad de modificar una concesión adjudicada inicialmente sin licitación a una entidad *in-house* en una fecha en que dicha concesionaria ya no tiene esa condición.

La Sentencia de 29 de abril de 2025 tiene por objeto una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 43.1, letra c), de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, que establece las condiciones en las que una concesión puede ser modificada, sin iniciar un nuevo procedimiento de adjudicación, por razones relacionadas con el acaecimiento de circunstancias que una entidad adjudicadora diligente no podía prever⁷.

El Tribunal de Justicia declara que el artículo 43.1, letra c), de la Directiva 2014/23/UE ha de interpretarse en el siguiente sentido:

- Si se cumplen las condiciones establecidas en esa disposición, una concesión podrá modificarse sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento de adjudicación, aun cuando dicha concesión haya sido inicialmente adjudicada sin licitación a una entidad *in-house* y la modificación del objeto de tal concesión se efectúe en una fecha en la que el concesionario ya no tenga la condición de entidad *in-house*.
- No obliga a los Estados miembros a garantizar que los órganos jurisdiccionales nacionales controlen, con carácter incidental y a instancia de parte, la regularidad de la adjudicación inicial de una concesión con ocasión de un recurso por el que se solicita la anulación de una modificación de esta, cuando dicho recurso se interpone, tras la expiración de los plazos establecidos por el derecho nacional con arreglo al artículo 2 septies de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, en su versión modificada por la Directiva 2014/23/UE, para impugnar esa adjudicación inicial, por un operador que acredite un interés en que se le adjudique únicamente la parte de esa concesión objeto de la referida modificación.

- La modificación de una concesión es una «necesidad», en el sentido de tal artículo 43, si circunstancias imprevisibles exigen adaptar la concesión inicial para garantizar que su ejecución correcta puede perdurar.

VII.1.1.8. Sentencia del TJUE en relación con el asunto C-684/23, sobre la necesidad o no de comprobar los requisitos establecidos en el Reglamento n.º 1370/2007 de un operador interno que participa en un procedimiento de adjudicación mediante licitación, cuando a dicho operador se le adjudicó directamente un contrato con anterioridad por otra autoridad competente.

Esta sentencia tiene por objeto una petición de decisión prejudicial relativa a la interpretación del artículo 5, apartados 2, párrafo tercero, letra c), y 3 del Reglamento (CE) n.º 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 relativo a la adjudicación de contratos de servicio público⁸.

El Tribunal de Justicia declara que el artículo 5.2, párrafo tercero, letra c), del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 debe interpretarse en el sentido de que cuando un operador interno al que, con anterioridad, una autoridad local competente ha adjudicado directamente un contrato de servicio público, participa en un procedimiento de adjudicación mediante licitación, en el sentido del artículo 5.3 del Reglamento n.º 1370/2007, en su versión modificada por el Reglamento 2016/2338, el poder adjudicador no debe comprobar que dicho operador interno reúne los requisitos establecidos en el citado artículo 5.2, párrafo tercero, letra c), para determinar si tiene derecho a participar en tal procedimiento.

6. En concreto, se plantea si es conforme con el derecho de la Unión la aplicación por analogía, mediante una interpretación jurisprudencial nacional, de normas nacionales relativas a la garantía propias de los contratos de compraventa civil a un contrato público de obras suscrito con un consorcio formado por empresas de diferentes Estados miembros, cuando dichas condiciones no han sido previstas expresamente en los pliegos o documentos de licitación.

7. En concreto, se plantea la posibilidad de modificar los contratos de concesión para la explotación de instalaciones de servicios auxiliares en las autopistas federales alemanas al efecto de incluir en ellos la construcción, el mantenimiento y la explotación de infraestructuras de recarga eléctrica de alta potencia para las necesidades de los vehículos, sin que sea necesario iniciar un nuevo procedimiento de adjudicación, aun cuando esa concesión hubiese sido adjudicada sin licitación a una entidad *in-house* y su modificación se efectúe en una fecha en la que el concesionario ya no tiene dicha condición.

8. Lo que se plantea es si en el marco de la adjudicación de un contrato de prestación de servicios de transporte público en autobús, deben comprobarse los requisitos establecidos en el mencionado reglamento para la participación de un operador interno en el procedimiento de licitación, teniendo en cuenta que a dicho operador le fue adjudicado directamente un contrato de servicio público por otra autoridad competente.

VII.1.1.9. Sentencia del TJUE en relación con el asunto C 266/22, sobre la posibilidad o no de excluir a un operador económico de un tercer país de un procedimiento de adjudicación de un contrato público cuando no se haya celebrado un acuerdo internacional con la Unión que garantice, de manera recíproca y por igual, el acceso a la contratación pública.

Esta sentencia tiene por objeto una petición de decisión prejudicial donde se analiza si se puede excluir a un operador económico de un tercer país de un procedimiento de adjudicación de un contrato público en virtud de una normativa nacional, cuando no se haya celebrado un acuerdo internacional con la Unión que garantice, de manera recíproca y por igual, el acceso a la contratación pública.

El Tribunal de Justicia declara que el artículo 3.1 TFUE, letra e), que confiere a la Unión una competencia exclusiva en materia de política comercial común, en relación con el artículo 2.1 TFUE, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que, a falta de un acto de la Unión que imponga o prohíba el acceso a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de los operadores económicos de un tercer país que no haya celebrado con la Unión un acuerdo internacional de los mencionados en el artículo 25 de la Directiva 2014/24/UE, una entidad adjudicadora de un Estado miembro excluya a un operador económico de tal tercer país en virtud de un acto legislativo adoptado por ese Estado miembro sin que haya sido facultado para ello por la Unión, y es irrelevante a este respecto el hecho de que ese acto legislativo haya entrado en vigor después de la publicación del anuncio de licitación.

9. Esta sentencia tiene por objeto dos peticiones de decisión prejudicial relativas a la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una normativa nacional mediante la cual se prorrogan determinadas concesiones para la actividad de gestión de juegos y recogida de apuestas.

VII.1.1.10. Sentencia del TJUE en relación con los asuntos acumulados C-728/22 a C-730/22, sobre la compatibilidad o no con el Derecho de la Unión de una normativa nacional que impone a los concesionarios el pago de un canon mensual por la prórroga de la duración de la validez de las concesiones; y sobre la obligación o no de los Estados miembros de conferir a la autoridad adjudicadora la facultad de iniciar, a solicitud de un concesionario, un procedimiento dirigido a modificar las condiciones de explotación de una concesión, cuando acontecimientos imprevisibles y ajenos a la voluntad de las partes influyen significativamente sobre el riesgo operacional de esta.

El Tribunal de Justicia⁹ declara que la Directiva 2014/23/UE debe interpretarse en el sentido de que es aplicable *ratione temporis* a contratos de concesión, en el sentido del artículo 5, apartado 1, letra b), de esa directiva, que fueron adjudicados antes de la entrada en vigor de la misma y que fueron prorrogados mediante disposiciones legislativas que, en contrapartida, impusieron a los concesionarios afectados, en primer término, una obligación de pagar un canon mensual, cuyo importe se incrementó posteriormente; en segundo término, una prohibición de traspasar sus locales y, en tercer término, una obligación de aceptar esas prórrogas para ser autorizados a participar en cualquier procedimiento de nueva adjudicación de esas concesiones en el futuro, en caso de que esas disposiciones legislativas entraran en vigor después de la fecha límite de transposición de la Directiva 2014/23/UE. En esta situación, los artículos 49 y 56 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no son aplicables.

Asimismo, se señala que el artículo 43 de la Directiva 2014/23/UE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que el legislador nacional pueda unilateralmente prorrogar, mediante disposiciones legislativas

entradas en vigor después de la fecha límite para la transposición de la Directiva 2014/23/UE, la duración de la concesión de servicios y, con esa ocasión y en contrapartida, en primer término, incrementar el importe de un canon fijado a tanto alzado y debido por todos los concesionarios afectados, con independencia de su volumen de negocios; en segundo término, mantener una prohibición de traspasar sus locales y en tercer término, conservar una obligación de aceptar esas prórrogas para que esos concesionarios queden autorizados a participar en cualquier procedimiento de nueva adjudicación de esas concesiones en el futuro, en caso de que estas modificaciones, consideradas conjuntamente, no cumplan los requisitos de aplicación del artículo 43, apartados 1 y 2 de esta directiva.

Además, se indica que los artículos 5 y 43 de la Directiva 2014/23/UE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una interpretación o a una aplicación de normas legislativas internas, o a prácticas basadas en estas normas, que privan a la autoridad adjudicadora de la facultad de iniciar, a petición de un concesionario, un procedimiento administrativo dirigido a modificar las condiciones de explotación de la concesión

de que se trate, cuando acontecimientos imprevisibles y ajenos a la voluntad de las partes influyen de modo significativo en el riesgo operacional, mientras esas condiciones persistan y durante el tiempo necesario para restablecer, en su caso, las condiciones de explotación iniciales de esa concesión.

VII.1.2. Sentencias del Tribunal Supremo en materia de Contratación Pública

VII.1.2.1. Sentencia del TS núm. 155/2026, de 16 de febrero de 2026 recurso núm. 6631/2023. Reseña especial merece en este capítulo la sentencia indicada¹⁰ que fija doctrina casacional sobre una cuestión de enorme interés que avala el criterio que venimos manteniendo ([Resolución 398/2023](#), de 8 de agosto y [Resolución 158/2023](#), de 10 de marzo, entre otras muchas) sobre la aplicación de motivos de inadmisión no previstos de manera expresa en el artículo 55 de la LCSP.

Es doctrina consolidada de este Tribunal la inadmisión del recurso especial de un licitador previamente excluido contra el acto de adjudicación cuando la pretensión del

10. Resuelve el recurso de casación interpuesto por la representación letrada de la Junta de Andalucía frente a la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 7 de junio de 2023 (Rec. núm. 799/2021), que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una empresa previamente excluida de un procedimiento de licitación por la inadmisión del recurso especial que dicha empresa interpuso frente a la adjudicación definitiva del contrato a un licitador y que había resuelto este Tribunal mediante su Resolución núm. 384/2021, de 15 de octubre (recursos acumulados 265/2021 y 266/2021).

Nuestro pronunciamiento inadmitió el recurso especial afirmando que no cabe reiterar la impugnación de la exclusión en un recurso posterior contra la adjudicación pues, bajo la apariencia formal de estar combatiendo actos diferentes, se está recurriendo nuevamente el mismo acto, siendo así que la resolución del primer recurso produce efectos de “cosa juzgada administrativa” sobre el segundo, sin que pueda el Tribunal volver a pronunciarse acerca de la validez del mismo acto por las mismas razones que ya ha enjuiciado y resuelto, so pena de incurrir en un supuesto de revisión de su propia decisión vedado por el artículo 59 de la LCSP.

Planteado el recurso contencioso-administrativo frente a dicha Resolución de inadmisión, la Sección 1ª de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Andalucía lo estimó mediante la Sentencia citada que anuló nuestra Resolución aduciendo, en primer lugar, que el artículo 55 de la LCSP no contempla la “cosa juzgada administrativa” como causa de inadmisión o, en su caso, la relativa a que se hubieran desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales, sin que quepa interpretar extensiva ni análogamente la relación de causas tasadas de inadmisión que dicho precepto establece; y, en segundo lugar, que no existe identidad objetiva entre el acto de exclusión y el de adjudicación como causa supuestamente habilitadora de la “cosa juzgada administrativa”.

recurrente conlleva revisar de nuevo, mediante la impugnación de la adjudicación definitiva, las razones de su previa exclusión ya resuelta por un recurso especial que fue desestimado por el Tribunal. En este sentido nos veníamos pronunciando en aplicación de la doctrina de la “cosa juzgada administrativa” como motivo de inadmisión, por considerar que el recurrente pretendía combatir sustantivamente la exclusión que ya ha sido objeto de un recurso especial previo que quedó firme.

Pues bien, el TS en el Auto de fecha 23 de octubre de 2024 admitió el recurso de casación¹¹ frente a la sentencia dictada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA anteriormente citada.

El TS, en la sentencia que comentamos, casa la decisión del TSJ, desestima el recurso contencioso-administrativo y confirma la inadmisión acordada por este Tribunal con un pronunciamiento de especial trascendencia y utilidad práctica. Si bien matiza que la expresión “cosa juzgada administrativa” es técnicamente inadecuada e incorrecta, al razonar que la cosa juzgada (formal y material) es propia de resoluciones judiciales firmes y no de actos administrativos, no obstante, reconoce que una resolución administrativa firme puede producir efectos equivalentes cuando el nuevo recurso pretende combatir, en esencia, lo ya resuelto (en el supuesto examinado, la exclusión de una oferta) cerrándose la vía para reabrir lo ya decidido mediante la impugnación de un acto diferente y posterior (la adjudicación).

En consecuencia, el TS, sin aceptar nominalmente la calificación de “cosa juzgada administrativa”, sin

embargo sí avala los efectos equivalentes de la firmeza administrativa en estos casos, reconociendo que la firmeza de la resolución desestimatoria del recurso especial contra la exclusión, que no fue recurrida en sede jurisdiccional, hace perder al recurrente su condición de “interesado afectado” a los efectos del artículo 55.b) de la LCSP respecto del acto de adjudicación, en la medida que ninguna decisión ulterior puede beneficiarle o perjudicarle si ya está excluido y esa decisión es firme en vía administrativa.

Asimismo, respecto al argumento de la falta de identidad objetiva esgrimido por la sala *a quo*, junto con el de la imposibilidad de aplicar extensiva ni analógicamente las causas de inadmisión tasadas, el Tribunal Supremo aprecia dicha identidad, al razonar que, aunque el recurso que fue objeto de inadmisión se dirigía contra la adjudicación, la actora pretendía volver a cuestionar las razones de su exclusión del procedimiento con idénticos argumentos y sin dirigir ninguna crítica independiente y con sustantividad propia al contenido de la adjudicación, concluyendo en la existencia de una identidad material que justifica que la imposibilidad de admitir la doble impugnación de la exclusión ya firme.

VII.1.2.2. Sentencia del TS núm. 390/2025 recurso de casación núm. 3910/2022 (ponente Excmo. Sr. Don José Luis Gil Ibáñez).

El recurso de casación se dirige contra la sentencia de 11 de febrero de 2022, de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior

de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla)¹², centrándose la controversia jurídica en dirimir si los criterios dependientes de juicio de valor pueden alcanzar hasta el 45% de la puntuación asignable en la valoración de la oferta lo que, al encuadrarse la sentencia recurrida dentro de un procedimiento abierto simplificado de adjudicación, está autorizado por el artículo 159.1.b) de la LCSP, sin que, por la especialidad de dicho procedimiento, contravenga el artículo 145.4, párrafo segundo, de la misma ley que, con carácter general, impone un mínimo de una valoración del 51% de la puntuación de los criterios relacionados con la calidad.

En esta tesitura, el auto de admisión circunscribió la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia¹³ y la sala, para resolver el recurso de casación, consideró necesario efectuar unas indicaciones generales que presentan interés en torno a los criterios de adjudicación, las reglas de valoración, la valoración del criterio “calidad” y el procedimiento abierto simplificado de adjudicación para fijar la interpretación de los artículos 145.4 y 159 de la LCSP. La sentencia formula una serie de conclusiones que resultan muy ilustrativas y de gran utilidad¹⁴.

¹². Desestimó el recurso de apelación deducido contra la sentencia de 27 de abril de 2021, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Algeciras (Cádiz), que había desestimado el recurso jurisdiccional formulado contra la licitación pública y pliegos convocada por la Alcaldía del Ayuntamiento de Algeciras (Cádiz), para la contratación, por procedimiento abierto simplificado, del “Servicio para la redacción del proyecto y la dirección facultativa de las obras de implantación del Centro de Interpretación Paco de Lucía” en un edificio municipal de la localidad. Dicho pronunciamiento rechaza los motivos esgrimidos por la parte apelante asumiendo la argumentación de la sentencia de primera instancia, que, apoyándose en un pronunciamiento anterior de otro Tribunal, entendió, en cuanto a la inobservancia en el pliego de cláusulas administrativas del porcentaje mínimo atribuido a los criterios relacionados con la calidad, que las previsiones aplicables eran las del artículo 159.1.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, Ley de Contratos), y no las del artículo 145.4 de la misma ley, añadiendo que, al utilizarse el procedimiento de contratación abierto simplificado, la licitación ha respetado lo dispuesto en el mencionado artículo 159, que salvaguarda los criterios de calidad, «aunque adecuándolos a su ágil tramitación, de modo que no pueden ser superiores al 45% del total cuando la licitación tenga por objeto prestaciones de carácter intelectual, como ingeniería o arquitectura».

¹³. «Que se determine si los criterios de adjudicación relacionados con la calidad equivalen o comprenden los vinculados a la realización de un juicio de valor, así como cuál es el alcance en términos porcentuales que pueden alcanzar como máximo los criterios relacionados con la calidad en el ámbito del procedimiento abierto simplificado de los contratos que contienen prestaciones de carácter intelectual, como son, señaladamente, los servicios de arquitectura, precisando como preceptos que, en principio, han de ser objeto de interpretación, los artículos 145.4 y 159.1 de la Ley de Contratos».

¹⁴. «Según resulta del artículo 145.4 de la Ley de Contratos, en los contratos de servicios del Anexo IV y en los que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual los criterios relacionados con la calidad han de tener una valoración mínima del 51%, dado que la calidad ha de primar frente al precio en este tipo de contratos y esta regla, a diferencia de lo que se considera en la sentencia recurrida, rige también cuando el procedimiento abierto simplificado se utiliza para la adjudicación, pues no advertimos ninguna excepción en esta modalidad selectiva a la preponderancia de los criterios relacionados con la calidad.

Cuestión distinta es que la valoración de estos criterios de calidad pueda realizarse de forma automática o mediante juicio de valor, si bien cuando la ponderación de este último modo —juicio de valor— sea mayor que la atribuida a la primera modalidad —forma automática—, dispone el artículo 146.2.a) de la Ley de Contratos que aquella —juicio de valor— se realice por un comité de expertos u organismo técnico especializado.

Lo que no cabe es, como se ha hecho en la sentencia impugnada, identificar los criterios relacionados con la calidad con los juicios de valor y entender que dichos criterios han de ser necesariamente evaluados de esa forma.

La utilización del procedimiento abierto simplificado está sujeta a la concurrencia de dos condiciones que han de darse conjuntamente, de manera que, si una de ellas no se reúne, ha de acudir al procedimiento abierto ordinario, sin perjuicio de que, en su caso, pueda emplearse otra modalidad procedimental legalmente prevista.

¹¹. A dicho auto nos referimos en la memoria del año 2024 señalando que declaró cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia la siguiente:

«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».

La sala, como respuesta a la cuestión de interés casacional controvertida, declaró lo siguiente:

«Los criterios de adjudicación de los contratos relacionados con la calidad pueden ser evaluados de forma automática, mediante juicio de valor o combinando ambas modalidades, si bien en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, la valoración, según dispone el artículo 145.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ha de representar en todo caso, al menos, el 51% por ciento de la puntuación total, lo que también ha de respetarse en el procedimiento abierto simplificado de adjudicación regulado en el artículo 159 de la misma Ley, para cuya utilización, además del requisito cuantitativo, es preciso que la evaluación mediante juicio de valor de los criterios relacionados con la calidad —o de otros de carácter cualitativo— no supere el 45% del total».

Estas condiciones para la aplicación del procedimiento abierto simplificado son de carácter cuantitativo —el contrato ha de tener un valor estimado que no supere los umbrales previstos— y, la que aquí interesa, cualitativo, relativa a las formas de valoración de los criterios de adjudicación, que se justifica por la celeridad que se persigue.

[...]

Lo que no apreciamos que se compagine con la normativa aplicable es que, con el pretexto de poder utilizar el procedimiento abierto simplificado, se incumpla el mínimo de valoración de los criterios relacionados con la calidad, cuando estos son exigibles, habida cuenta de que, insistimos, este tipo de criterios cualitativos no tienen necesariamente que ponderarse mediante juicio de valor».

15. Entre los antecedentes del caso podemos señalar los siguientes:

1. El Ayuntamiento de Barcelona, en cumplimiento de la [Resolución 68/2017](#) del Tribunal, que estimó el recurso interpuesto por OPTIMA contra la exclusión de su oferta en un procedimiento de adjudicación en el que resultó adjudicataria MULTIANAU acordó retrotraer las actuaciones, volver a valorar las ofertas y adjudicar dos de los lotes del contrato a OPTIMA, entidad que lo comenzó a ejecutar.

2. MULTIANAU interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Tribunal, que amplió a la resolución de adjudicación del Ayuntamiento.

3. El TSJC estimó parcialmente el recurso de MULTIANAU, y ordenó la retroacción del procedimiento al momento anterior a la valoración de las ofertas presentadas, para que se excluyera la oferta de OPTIMA y se realizara una nueva adjudicación.

4. El TSJC estima el incidente, declara la inejecución de la sentencia y rechaza la pretensión indemnizatoria de MULTIANAU, ya que «de seguirse el criterio propuesto por la representación procesal de la recurrente en reposición Multianau, S.L., llevaría *de facto* a condenar a la Administración diligente, sin haber podido defenderse de forma concreta, con el consiguiente riesgo de indefensión».

16. El auto de la Sección 1ª de la Sala quinta de fecha 27 de octubre de 2022 —que admitió a trámite el recurso— acordó asimismo «Identificar como normas jurídicas que serán objeto de interpretación los artículos 308 y 309 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por

VII.1.2.3. Sentencia del TS núm. 267/2025 recurso de casación núm. 7303/2021 (ponente Excmo. Sr. Don Eduardo Calvo Rojas).

La sentencia recurrida en casación —que fue dictada por la sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña— estimó el recurso interpuesto por una entidad que había resultado inicialmente adjudicataria y que, como consecuencia de la ejecución de una resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (la Resolución 68/2027) perdió la adjudicación a su favor, al acordarse retrotraer las actuaciones, volver a valorar las ofertas y adjudicar dos de los lotes del contrato a otra licitadora competidora que comenzó a ejecutar el contrato¹⁵.

La cuestión que presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia¹⁶ es «Si, en el ámbito de un incidente de inejecución de sentencia planteado por la Administración condenada a la retroacción del procedimiento de adjudicación al momento anterior a la valoración de las ofertas presentadas y para



que se formule nueva adjudicación, puede declararse el derecho de indemnización sustitutoria del adjudicatario inicial que después fue desplazado por el órgano de recursos contractuales y, en su caso, cuál debe ser el alcance de esa indemnización sustitutoria».

Como respuesta a la cuestión de interés casacional, la sala declaró:

- 1) Pese a que la redacción del artículo 21.3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa resulta equívoca cuando señala quién ha de ser parte demandada en los procesos en que se impugnen las resoluciones de los órganos administrativos a los que corresponde resolver los recursos especiales, si en un proceso de esa índole la sentencia anula la resolución impugnada, —proveniente de un órgano administrativo que, por virtud del propio precepto, no ha sido parte en el proceso—, y luego se declara la im-

el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público —TRLSCP—, y los artículos 31.2 y 105.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa —LJCA—, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA».

posibilidad de ejecutar la sentencia, la indemnización que el órgano jurisdiccional fije en favor del recurrente, al amparo de lo previsto en el artículo 105.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa LJCA, habrá de abonarla el órgano adjudicador del contrato, responsable de la ejecución de la sentencia, aunque no haya comparecido en el proceso.

- 2) La indemnización que fije el órgano jurisdiccional al amparo de lo previsto en el citado artículo 105.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se cuantificará en atención a las circunstancias del caso y a los concretos perjuicios sufridos por la parte que se ha visto privada de su derecho a la ejecución de la sentencia. En el supuesto concreto, la indemnización a favor de Multianau (adjudicataria inicial) no puede quedar reducida únicamente al importe de los gastos en que hubiera incurrido en la preparación de la oferta, sino que debe equipararse a la prevista para los casos de resolución del contrato por causa no imputable al contratista ex artículo 309.3 del TRLCSP (10% del beneficio dejado de obtener), puesto que, en este caso, no solo se privó a la empresa de participar en la licitación con la pérdida de la expectativa de adjudicarse el contrato, sino que el cumplimiento de la sentencia que no ha podido ejecutar hubiera comportado la adjudicación del contrato a su favor.

VII.1.3. Sentencias del del Tribunal Constitucional

El Pleno del TC, en una sentencia de 11 de febrero de 2026, de la que ha sido ponente el magistrado Excmo.

Sr. Juan Carlos Campo Moreno, ha estimado el recurso de inconstitucionalidad núm. 6245-2023 interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los apartados “1”, “6” y “7.2” de la disposición final segunda de la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023, por la que se modifica la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril de contratos públicos de Navarra¹⁷.

La impugnación efectuada¹⁸ obedece a motivos competenciales y se sustenta en la vulneración de las competencias del Estado en materia de contratación pública (art.149.1.18 CE) por considerar que la regula-

ción que dicho precepto establece de las entidades que pueden beneficiarse de las reservas de contratación pública vulnera las competencias del Estado en materia de «legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas» (art. 149.1.18 CE).

La sentencia¹⁹ subraya que las normas²⁰ referidas constituyen la concreción o plasmación de un principio esencial de la contratación pública, al ser los contratos reservados una figura legal que determina que solo pueden participar en la licitación de un contrato público determinados operadores económicos y constituyen, por tanto, un supuesto excepcional de no

aplicación del principio igualdad de los licitadores y de libre concurrencia. Es, en particular, la disposición adicional cuarta de la LCSP la que materializa esa excepción (a la que el art. 132 LCSP se remite como única admisible) al contemplar expresamente como beneficiarias de la reserva de contratación a ciertas iniciativas empresariales que, por razón de su especial régimen jurídico, sirven para proporcionar oportunidades laborales a personas con discapacidad y/o en riesgo de exclusión social. Reservar contratos a este tipo de entidades cumple, por tanto, la finalidad de facilitar la inserción en el mercado laboral de colectivos de trabajadores vulnerables, en el entendimiento de que, en condiciones normales de libre concurrencia, tales entidades difícilmente podrían resultar adjudicatarias de contratos públicos

Es ostensible, por tanto, que la contradicción normativa entre la legislación básica y la foral no es meramente formal, sino que afecta a los elementos nucleares que justifican la excepción al principio de igualdad de los licitadores. Ha de concluirse que concurren los presupuestos que son necesarios para que la Comunidad Foral de Navarra quede sujeta a las previsiones de la legislación contractual del Estado, ex art. 49.1 d) LORA-FNA, pues la determinación subjetiva de los supuestos de reserva de contratación no solo tiene carácter básico, sino que, además, ha de ser considerada la concreción o plasmación de un principio esencial de la legislación básica en tanto que, al suponer una excepción al principio de igualdad de los licitadores en la contratación pública, contribuye a delimitar el significado y alcance de tal principio. Por ello, los dos incisos impugnados del art. 36.1 de la Ley Foral de Contratos Públicos, introducidos

por el apartado uno de la disposición final segunda de la Ley Foral 35/2022, deben ser declarados inconstitucionales y nulos en cuanto incluyen dentro la reserva de contratación (como supuesto excepcional de trato no igualitario de los licitadores) formas jurídicas distintas a las previstas en la LCSP.

VII.1.4. La Revisión Jurisdiccional de las resoluciones del Tribunal. Pronunciamientos recaídos en el año 2025

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 la exposición que sigue a continuación se incluyen todas las sentencias que han sido notificadas en el año 2025 tenemos constancia de once 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-administrativa²¹.

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

VII.1.4.1. Sentencia núm. 1088/2024, de 5 de noviembre de 2024 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, sala de Sevilla, sección primera, recaída en el Recurso 29/2023 interpuesto por Grupo Coperaula, S.A., contra la Resolución del Tribunal de 7 de noviembre de 2022.

17. El apartado “Uno” de la disposición final segunda de la Ley 35/2022 reforma el art. 36.1 de la LFCPN, relativo a los «contratos reservados por motivos sociales». La impugnación se refiere únicamente a los incisos «Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro» y «entidades sin ánimo de lucro, promotoras al 100% de Empresas de Inserción, que hubieran sido calificadas con anterioridad como Centro de Inserción Sociolaboral».

Considera el abogado del Estado que los referidos incisos contemplan dos supuestos de reserva de contratación que no están expresamente previstos en la LCSP, y, por tanto, la comunidad foral, al añadirlos habría vulnerado el artículo 149.1.18 de la CE.

18. El Abogado del Estado sostiene que los incisos referidos de la Ley foral navarra contemplan dos supuestos de reserva de contratación que no están expresamente previstos en la LCSP y, por tanto, que la Comunidad foral habría vulnerado el artículo 149.1.18 CE. «La disposición adicional cuarta de la LCSP, al regular los contratos reservados, establece la posibilidad de fijar un porcentaje mínimo de reserva del derecho de participación en los procedimientos de contratación en favor de aquellas entidades que reúnan los requisitos establecidos en la legislación estatal para poder ser calificadas como “Centros Especiales de Empleo de iniciativa social” y “Empresas de inserción”. No contempla, sin embargo, la posibilidad de reserva en relación con los centros especiales de empleo sin ánimo de lucro ni respecto de las entidades con ánimo de lucro, promotoras al 100% de empresas de inserción que hayan sido calificadas con anterioridad como centro de inserción sociolaboral. La norma navarra incurriría, por ello, en inconstitucionalidad al no respetar un principio esencial de la contratación que resulta vinculante para desarrollar el régimen especial foral de Navarra de acuerdo con los arts. 2, 39.1 a) y 49.1 d) LORAFNA».

La representación del Parlamento de Navarra, en su escrito de alegaciones, sostiene que «La ampliación operada, en la LFCPN, por la Ley 35/2022, se refiere, a su vez, a otras dos formas jurídicas. De un lado, los centros de empleo, regulados en el RD 2273/1985, de 4 de diciembre, y, por otro, las entidades sin ánimo de lucro promotoras al 100% de empresas de inserción que hubieran sido calificadas anteriormente como centro de inserción sociolaboral, que estarían, a su vez, contempladas en el Decreto Foral 130/1999, de 26 de abril. La regulación de ambos tipos de entidades revela que también estas “se ajustan a los requerimientos de la directiva comunitaria, por cuanto constituyen diferentes fórmulas societarias de operadores económicos cuyo objetivo principal es la integración social y profesional de personas discapacitadas (centros especiales sin ánimo de lucro) o desfavorecidas (centro de inserción sociolaboral), en los que al menos el 30% de los empleados sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos, en condiciones similares a las de los centros especiales de empleo y las empresas de inserción que recoge la LCPS”. Se encuentra, por ello, amparada en la Directiva 2014/24/UE y respeta, en definitiva, los principios esenciales de la legislación básica del Estado, que dicha directiva condensa».

19. La sentencia estima el recurso y declara la inconstitucionalidad de los concretos incisos del precepto impugnado que extienden la posibilidad de reservar la adjudicación de contratos públicos a entidades no previstas en la norma estatal. La sentencia salva, sin embargo, por razones de seguridad jurídica, la vigencia de aquellos contratos que ya hayan sido adjudicados al amparo de los referidos incisos.

20. Artículo 132 y los dos primeros párrafos de la disposición adicional cuarta de la LCSP.

21. 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 las 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).

Cuestión controvertida: valoración de las ofertas con arreglo a los criterios de adjudicación mediante la aplicación de fórmulas, en concreto, respecto del criterio “Control telemático del Programa de Trabajo”. Se discute la decisión de la mesa de contratación²² que, tras analizar las cláusulas del pliego decidió, ante la discordancia de las ofertas que marcaron dos opciones, no valorar los criterios a los que se referían al no poder deducirse qué opción pretendía el licitador elegir en el momento de presentar la oferta.

Desestimatoria: El pronunciamiento de la sala parte de la premisa establecida en las directivas y legislación de contratos del sector público acerca de la necesaria delimitación de los criterios de adjudicación, incidiendo en que deben ser suficientemente transparentes tanto en su finalidad y su vinculación con el objeto del contrato como en la fórmula de puntuación, que debe ser previamente conocida por los licitadores. En ese sentido, razona que el pliego era claro²³. Afirma que no cabe invocar el principio de proporcionalidad cuando tanto la mesa como el órgano de contratación y el Tribunal se han ajustado en su decisión a lo dispuesto en la normativa contractual y a los pliegos que impiden la subsanación o modificación de la oferta económica y técnica, resultando inviable la subsanación de la oferta presentada que pretende la demandante no solo porque así lo establecían los pliegos sino porque haberlo permitido, una vez que la licitadora conoce el resto de las ofertas presentadas, supondría aceptar una modificación de la oferta con clara vulneración del principio de igualdad de trato.

22. El órgano de contratación se escudaba en que se limitó a cumplir el pliego, y que la falta de valoración de la oferta con arreglo al criterio automático se debió exclusivamente a la errónea cumplimentación por parte del licitador, conduciendo a la mesa a no otorgarle puntuación teniéndolo por no ofertado con arreglo al pliego.

23. El pliego señalaba que la licitadora debía marcar con una “X” la opción elegida de entre las distintas contenidas en el modelo, y en el anexo X del pliego de cláusulas se concretaban las diferentes puntuaciones otorgadas a cada una de las opciones previstas por lo que la presentación de una oferta, como la de la recurrente, que conoció los pliegos y la respuesta negativa a la pregunta sobre la posibilidad de ser acumulativa, en la que a pesar de ello se cumplimentaron todas las opciones, impedían a la mesa ciertamente conocer los concretos términos de la oferta y su correcta baremación.

VII.1.4.2. Sentencia núm. 1222/24, de 10 de diciembre de 2024 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sala de Sevilla, sección primera, en el Recurso 753/2022 interpuesto por Seguridad Hispánica de Vigilancia y Protección S.L., contra la [Resolución 478/2022 del Tribunal](#), de 5 de octubre.

Cuestión controvertida: la falta de habilitación de la empresa adjudicataria en relación con la exigencia en el pliego de prescripciones técnicas (PPTP) de que la conexión central de receptora de alarmas y servicio de respuesta solamente pueda ser desempeñada por empresas homologadas conforme a la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.

Desestimatoria: la sala conviene con la parte demandada que, siendo la adjudicataria una empresa autorizada para la realización de actividades de seguridad privada, y estando previsto en los pliegos la subcontratación, podía subcontratar actividades relativas a la instalación y mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad conectados a centrales receptoras de alarmas con empresas debidamente autorizadas para ello.

VII.1.4.3. Sentencia núm.844/24, de 21 de marzo de 2024 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sala de Málaga, en el Recurso 474/2022 interpuesto por las entidades Integra Mantenimiento Gestión y Servicios Integrados

Centro Especial de Empleo, S.L y Talher S.A., contra la [Resolución del Tribunal 246/2022](#), de 27 de abril.

Cuestión controvertida: aplicación de las reglas para el desempate conforme a lo previsto en los pliegos reguladores de la licitación y el artículo 147 de la LCSP.

Estimatoria: La sala desestima los motivos de impugnación esgrimidos en la demanda relativos a la falta de congruencia y de motivación de nuestra resolución, sin embargo, no comparte la decisión que adoptamos y la interpretación que hacíamos de la pretensión de la parte actora. En ese sentido, razona que esta no pretendía sumar los porcentajes de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de cada una de las empresas que conformasen la unión temporal de empresas recordando que, en ese caso, sí obtendrían las empresas que concurriesen en UTE ventaja respecto de las empresas que concurriesen de manera individual.

De esta forma, argumenta que no se trata de sumar los porcentajes individuales de cada una de las empresas integrantes de la UTE sino de sí, para llegar a ese porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social que sirva como criterio objetivo y aritmético de desempate, hay que tener en cuenta el porcentaje de participación de las empresas en UTE que fue el criterio que adoptó el órgano de contratación. Así, considera la sala que la interpretación literal o gramatical de la cláusula, por la que aboga la parte actora, es la más acorde con la normativa que regula las UTEs aparte de que ninguna mención al porcentaje de participación se contempla en la regla de desempate prevista en el clausulado.

En consecuencia, al no distinguirse en la cláusula el caso específico de una UTE, debe ser tratado como

24. Determina como «jurisprudencia constante de esta sala que los pliegos son la ley del contrato y una vez aceptados, al no impugnarse en plazo, no pueden ser impugnados extemporáneamente: se tienen por firmes y consentidos, sin perjuicio de acudir al procedimiento de revisión de

un empresario individual, sin ninguna particularidad más allá de que debe tener necesariamente que sumar las plantillas. Por tanto, para la sala lo que considera más ajustado al tenor literal de la cláusula es desempatar sumando o agregando los trabajadores de la plantilla de una y otra empresa y los que dentro de dichas empresas tienen la condición de discapacitados o en situación de exclusión social, y con estos datos extraer el porcentaje que sirva como criterio objetivo de desempate.

VII.1.4.4. Sentencia núm. 825/25 de 8 de octubre de 2025 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Andalucía, sede de Sevilla, sección primera, recaída en el recurso 75/2020 interpuesto por la mercantil Ayesa Advanced Technologies S.A., contra la **Resolución del Tribunal del 24 de enero de 2020** que desestimó el recurso especial interpuesto por la citada entidad contra la resolución de adjudicación del contrato.

Cuestión controvertida: la demandante postulaba la anulación de la adjudicación y la retroacción de actuaciones a fin de que los criterios de adjudicación “porcentaje ofertado para soporte” y “porcentaje dedicado a la migración” fuesen aplicados conforme sostenía.

Desestimatoria: la sala parte del carácter de *lex contractus* de los pliegos que ni fueron impugnados ni se solicitó aclaración sobre ningún aspecto, por lo que adquirieron firmeza. Respalda la interpretación y modulación del criterio efectuada por la mesa de contratación conforme a las reglas de interpretación contenidas en los artículos 1284 y 1285 del Código Civil e invoca la doctrina contenida en la STS sección cuarta de fecha 22 de marzo de 2021²⁴.

VII.1.4.5. Sentencia núm. 703/25 de 23 de julio de 2025 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Andalucía, sede de Sevilla, sección primera, recaída en el Recurso 79/2020 interpuesto por el Sindicato Unión Provincial de Sevilla de la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-F) contra la [Resolución 41/2024](#) que estimó parcialmente el recurso especial interpuesto contra los pliegos.

Cuestión controvertida: en el proceso contencioso-administrativo, la impugnación versa sobre dos motivos, (i) la insuficiencia del presupuesto base de licitación (PBL) para atender las obligaciones dimanantes del convenio colectivo y acuerdos de empresa suscritos entre empresa adjudicataria y parte social; (ii) la omisión dentro del personal subrogable de veintinueve vigilantes de seguridad tanto en el anexo del pliego inicial como del pliego modificado.

Desestimatoria: La sala, tras abordar la legitimación del sindicato a la luz de la doctrina del TC, examina el primer motivo de impugnación que desestima al considerar que el pliego no infringe ninguna norma legal de contratación, ni de dicha redacción se puede deducir siquiera de manera indiciaria perjuicio para los trabajadores, ni merma para sus derechos o condiciones laborales. Res-

pecto del motivo relativo al incumplimiento del artículo 130 de la LCSP —que fue estimado parcialmente en la resolución impugnada— respecto a la información que los pliegos deben aportar sobre condiciones de subrogación, la sala coincide con el criterio de este Tribunal y aprecia que no ha sido debidamente desvirtuado por el sindicato ya que las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que pueda afectar la subrogación resulta necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales²⁵.

VII.1.4.6. Sentencia núm. 760/25 de 23 de septiembre de 2025 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Andalucía, sede de Sevilla, sección primera, recaída en el Recurso 93/2024 interpuesto por Servicios Semat, S.A contra la **Resolución 664/2023 del Tribunal**.

Cuestión controvertida: exclusión del licitador por no contar con un plan de igualdad (PI) debidamente inscrito en el REGCON planteando la demandante que la falta de inscripción no es constitutiva, y alude a las dificultades de adaptación de los planes a las nuevas exigencias normativas.

Desestimatoria: La sala confirma la exclusión de la recurrente y la conformidad a derecho de nuestra resolución

argumentando que resulta fuera de toda duda que no se ha producido la exclusión automática de un licitador sin que se le haya ofrecido oportunidad de subsanar el defecto observado en la documentación presentada. Tampoco resulta dudoso para la sala que la documentación presentada, incluso tras el requerimiento de subsanación, no cubría los requisitos exigidos para ser seleccionado puesto que el PI presentado no es conforme con la normativa vigente. Es un plan antiguo, prorrogado y que, como indicaba nuestra resolución «que su PI no estaba adaptado a la normativa actual (básicamente, el Real Decreto 901/2020 que dispone, en cumplimiento del artículo 46 de la LOI, la adaptación de los planes existentes a su entrada en vigor y su obligatoria inscripción en el REGCON)». La sala recuerda que no se excluye a la recurrente por falta de inscripción del plan, sino porque el que presenta, a más de no estar inscrito, no está vigente.

VII.1.4.7. Sentencia núm. 1213/24, de 5 de diciembre de 2024, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Andalucía, sala de Sevilla recaída en el Recurso 115/2020 interpuesto por la entidad Hispanova Vigo S.A., contra la desestimación por silencio administrativo del recurso especial en materia de contratación²⁶ interpuesto contra la exclusión de la oferta el 1 de octubre de 2019.

Cuestión controvertida: exclusión del licitador por falta de acreditación de la solvencia económica y financiera mediante la presentación de las cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil.

Desestimatoria: La sala comparte los razonamientos de nuestra resolución de 1 de junio de 2020 en el sentido

de que no cabía apreciar falta de motivación en la exclusión del licitador; y que de lo establecido en los artículos 367 y 368 del Reglamento del Registro Mercantil se desprende que son actuaciones cualitativamente distintas el acto formal de presentación de las cuentas anuales en el Registro Mercantil y el hecho jurídico posterior de su eventual depósito en el citado registro al requerir este último una calificación positiva del registrador, y que el principio de igualdad de trato imponía el rechazo de una aportación documental extemporánea.

VII.1.4.8. Sentencia núm. 62/25, de 17 de julio de 2024 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sala de Málaga recaída en el recurso 221/2022 interpuesto por la entidad Óbolo Sociedad Cooperativa de Andalucía de Interés Social, contra la [Resolución del Tribunal de 8 de octubre de 2021](#).

Cuestión controvertida: vulneración del principio de igualdad de trato y de seguridad jurídica al haberse otorgado a un licitador un plazo mayor para la acreditación documental que el previsto en el pliego de condiciones.

Desestimatoria: La sala considera que, en el supuesto analizado²⁷, en relación con el trámite de subsanación previsto en la cláusula 22 del pliego, de conformidad con el artículo 81.2 del Reglamento, se dispone la realización de un único trámite de subsanación de la documentación inicialmente presentada y que se entenderá retirada la oferta del licitador cuando este no atienda adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado. A la vista del examen de la documentación aportada, la

oficio, todo ello conforme al artículo 34 de la LCSP 2011, hoy artículo 41 de la LCSP 2017 [...]. Tal regla general se basa en obvias razones de seguridad jurídica, por lo demás comunes a la preclusión de todo plazo impugnatorio, tanto si se trata de recursos administrativos ordinarios o el especial como el jurisdiccional; además en el ámbito contractual hay que añadir las razones de buena fe que presiden la vida del contrato: no la habrá si se aceptan y no se impugnan los pliegos, y se reacciona sólo cuando su aplicación resulta adversa... En consecuencia, de no impugnarse los pliegos quedan convalidados, salvo que se inste su declaración de nulidad de pleno Derecho por el cauce ordinario de la revisión de actos firmes; y aun así la jurisprudencia siempre ha declarado que esa posibilidad debe administrarse con prudencia, debe ser una posibilidad apreciada excepcional y restrictivamente».

25. Para la sala «El sindicato no denuncia posible infracción de normas reguladoras y principios básicos de la contratación pública, sino que manifiestan la infracción del Estatuto de los Trabajadores, cuestión que excede del control de legalidad del órgano de contratación. Siendo dicha respuesta coherente con su función y ajustada a la legitimación reconocida, considerando con el Tribunal que no existe en nuestro Ordenamiento Jurídico ningún precepto en el que se obligue a la Administración a negociar con los sindicatos los pliegos de un contrato administrativo, ya que el ámbito de aplicación es ajeno a las obligaciones laborales de los contratistas con sus empleados».

26. Aunque no fue objeto de ampliación del recurso contencioso-administrativo conviene señalar que el Tribunal de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía dictó resolución desestimatoria 146/2020 con fecha 1 de junio de 2020.

27. El recurrente presentó copia de la resolución de inscripción del nombramiento de administrador único en el Registro de Cooperativas emitida en fecha que evidenciaba con claridad que no fue aportada al expediente en los requerimientos anteriores y que no existía.

sala concluye que no se trata de una mera aclaración, sino de la efectiva acreditación de la representación del administrador único de la entidad a través de la inscripción de su nombramiento, es decir de una documentación nueva para acreditar un requisito previo que era inexistente, concluyendo que el otorgamiento de dos plazos de subsanación al licitador supuso una vulneración del principio de igualdad de trato.

VII.1.4.9. Sentencia núm. 251/25, de 17 de marzo de 2025, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Andalucía, sede de Sevilla, sección primera, recaída en el Recurso 247/2023 interpuesto por Asociación Lenguaje Jaén, Afasias, Trastornos del Lenguaje, comunicación y Relación Social (TEA-Tedl) contra la **Resolución de 8 de marzo de 2023** del Tribunal recaída en el Recurso especial 95/2023.

Cuestión controvertida: la inadmisión declarada por este Tribunal respecto de los recursos especiales interpuestos contra la resolución de adjudicación del contrato por haberse dictado previamente resolución del Tribunal sobre la misma pretensión y producirse los efectos de lo que entonces calificábamos como “cosa juzgada administrativa”.

Estimatoria parcial: declara contraria a derecho las inadmisiones acordadas al entender que dicha causa de inad-

misión no se encuentra entre las expresamente previstas en la LCSP dictaminando que el Tribunal hubo de entrar, si bien, al reproducirse la misma cuestión sobre la que ya se había pronunciado, pudiera haber reiterado los mismos argumentos que ya ofreció en su día. Sobre el fondo del asunto²⁸, sin embargo, considera que no debe prosperar el recurso, ante la ausencia de certificados presentados en el momento oportuno conforme a la ley y los pliegos. Revoca también la multa impuesta por temeridad al recurrente al no apreciar temeridad en su actuación.

VII.1.4.10. Sentencia núm. 3256/25, de 16 de julio de 2025 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Andalucía, sala de Granada, sección primera, recaída en el recurso 267/2022 interpuesto por la Asociación Fisioterapia de Almería para la Investigación y el Desarrollo de la Neurobiotecnología (AFAIDEN) contra la [Resolución de 23 de diciembre de 2021](#) del Tribunal recaída en el recurso especial 489/2021.

Cuestión controvertida: la integración de la solvencia con medios externos. La recurrente, entidad de reciente creación, no aporta medios propios, sino solo compromisos de medios ajenos para acreditar la solvencia, invocando el artículo 86 LCSP.

Desestimatoria: la sala²⁹ avala el criterio mantenido por este Tribunal respecto de la interpretación que debe

efectuarse del modo de acreditación de la solvencia económica que debe ser favorable a los distintos modos de acreditación posible de la propia entidad licitadora, pudiendo ser completada con medios de un tercero, pero no sustituida completamente.

VII.1.4.11. Sentencia núm. 3253/25, de 16 de julio de 2025 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sala de Granada, recaída en el recurso 268/2022 interpuesto por la Asociación Fisioterapia de Almería para la Investigación y el Desarrollo de la Neurobiotecnología (AFAIDEN) y por la Asociación Comarcal de Discapacitados Murgis contra la [Resolución del Tribunal 528/2021](#), de 22 de diciembre.

Cuestión controvertida: integración de la solvencia económica y financiera íntegramente con medios externos sin acreditación de un mínimo propio.

Desestimatoria: La sala comparte el criterio mantenido por este Tribunal³⁰ por cuanto es la licitadora la que debe acreditar la solvencia económica, art. 87.1 de la LCSP y el art. 86 *in fine* del mismo texto, dispone que «Cuando por una razón válida, el operador económico no esté en condiciones de presentar las referencias solicitadas por el órgano de contratación, se le autorizará a acreditar su solvencia económica y financiera por medio de cualquier otro documento que el poder adjudicador considere apropiado. Esto es, debe acreditar la solvencia propia, no la de entidades ajenas que se hagan responsables».

VII.1.4.12. Sentencia núm. 731/25, de 18 de septiembre de 2025, dictada por la Sala de lo Contencioso-Adminis-

trativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sala de Sevilla, recaída en el recurso 359/2024 interpuesto por el Sindicato Alternativa Sindical de Trabajadores de Seguridad Privada Unión Provincial de Sevilla, contra la [Resolución del Tribunal 143/2024](#).

Cuestión controvertida: se discute la falta de legitimación activa del sindicato recurrente que abocó a la inadmisión del recurso por el Tribunal al apreciar que impugnaba el incumplimiento de determinadas especificaciones técnicas por la oferta propuesta como adjudicataria. Asimismo, se discute la apreciación de temeridad y la imposición de multa acordada en la resolución impugnada.

Estimatoria parcial: La sala confirma la decisión del Tribunal que apreció, aparte de la falta de legitimación activa del sindicato que el recurso iba dirigido contra acto no susceptible de recurso especial, al ser una propuesta de adjudicación. Respecto de la falta de interés legítimo, lo examina a la luz del artículo 48 de la LCSP y la jurisprudencia del TS sobre la cuestión, y concluye que, a pesar de que la impugnación se plantea respecto de determinadas cláusulas del pliego de prescripciones técnicas, lo cierto es que no existe aún adjudicatario y se plantea una controversia sobre determinados incumplimientos que son ajenos a la esfera por la que deben velar los sindicatos (derechos sociolaborales de los trabajadores).

Sin embargo, respecto de la temeridad apreciada y la consecuente imposición de multa, estima las alegaciones de la recurrente al considerar que no concurre dicha temeridad porque teniendo en cuenta que se trataba de un escrito de alegaciones, el Tribunal pudo rechazarlo

²⁸. La cuestión para resolver versaba sobre la exigencia temporal, conforme a los pliegos y la ley, del certificado de calidad, tras la retroacción acordada para que la actora pudiera aportarlo, al estimar la Administración que dicho certificado debe estar expedido a la fecha de finalización del plazo para la presentación de ofertas y vigentes al momento de formalización del contrato. La demandante alega que dicha exigencia temporal es arbitraria en la medida que el certificado se debe exigir en un momento posterior; esto es a la hora de adjudicar el contrato y no en el momento de presentar la solicitud de adjudicación.

²⁹. La sala comparte la tesis que fundamenta la resolución recurrida por cuanto es la licitadora la que debe acreditar la solvencia económica, art. 87.1 de la Ley 9/2007, y el art. 86 *in fine* del mismo texto, al disponer que cuando por una razón válida, el operador económico no esté en condiciones de presentar las referencias solicitadas por el órgano de contratación, se le autorizará a acreditar su solvencia económica y financiera por medio de cualquier otro documento que el poder adjudicador considere apropiado. Esto es, debe acreditar la solvencia propia, no la de entidades ajenas que se hagan responsables.

³⁰. Nuestra resolución, como viene siendo el criterio de este Tribunal, considera que, si bien la interpretación que debe hacerse de modo de acreditación de la solvencia económica debe ser favorable a los distintos modos de acreditación posible, en todo caso, debe ser propia de la entidad licitadora, pudiendo ser completada con medios de un tercero, pero no sustituida completamente por medios de un tercero.

de plano y, por otra parte, la temeridad que fundamenta la imposición de multa ha de ser evidente, extremo que no aprecia el Tribunal dados los términos en que aparece planteado el debate y por el hecho de que este órgano pudo inadmitir de plano, cosa que no hizo recalificándolo como escrito de recurso especial.

VII.1.4.13. Sentencia núm 816/25, de 9 de octubre de 2025 recaída en el Recurso 816/2021 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sala de Sevilla, sección primera, en el recurso interpuesto por la entidad mercantil Casco Antiguo Comercial S.L., contra la [Resolución 361/2021](#), de 8 de octubre de 2021 del Tribunal que desestimó el recurso especial interpuesto contra la resolución de exclusión de fecha 16 de agosto de 2021 y la posterior resolución de adjudicación de 8 de septiembre de 2021 del contrato denominado “Servicio de diseño, fabricación e instalación de dos estaciones oceanográficas para el proyecto de diseño e implantación de un sistema de captación, transmisión y recopilación de datos oceanográficos en el litoral andaluz” (Expediente CONTR 2020/565100) convocado por la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía entidad adscrita a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

Cuestión controvertida: la discrepancia versaba sobre una cuestión de índole técnico y sobre el incumplimiento por la oferta de la recurrente del pliego de prescripciones técnicas contempladas en el punto 2 de los requisitos generales recogidos en el apartado 2.3 (Características

técnicas de las estaciones flotantes) y en el apartado 2.3.4 (módulo hidráulico). En concreto, el incumplimiento iba referido a la condición de que las muestras de agua se transfieran a la superficie para que sea caracterizada a través del módulo de medición.

Desestimatoria: confirma la resolución del Tribunal³¹ invocando la doctrina de la discrecionalidad técnica de los órganos de contratación que no ampara cualquier decisión que pretenda fundarse en ella ni se proyecta sobre todos los elementos en cuya virtud deba producirse la adjudicación. Menciona la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 2020, nº 180/2020 (Rec. 3226/2016) respecto de la imposibilidad de que los Tribunales de Justicia puedan suplir las valoraciones técnicas de los órganos administrativos calificadores.

VII.1.4.14. Sentencia núm. 448/25, de fecha 14 de mayo de 2025, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sala de Sevilla, recaída en el Recurso 416/2023 interpuesto por la entidad Garda Servicios de Seguridad, S.A., contra la [Resolución del Tribunal de 12 de mayo de 2023](#) estimatoria parcial del recurso especial en materia de contratación interpuesto por la demandante contra la resolución de adjudicación.

Cuestión controvertida: la recurrente alega la infracción del principio de congruencia del artículo 57 de la LCSP por la resolución impugnada y, además, considera

que este Tribunal llevó a cabo una aplicación errónea de doctrina del TJUE hasta el punto de infringir la regulación nacional de contratación del sector público y de la propia doctrina de ese tribunal administrativo al conceder a un licitador que estaba afectado por una prohibición de contratar en el momento final de presentación de las ofertas, así como en el momento de producirse la adjudicación, la posibilidad de subsanar esa causa de exclusión con infracción de lo previsto en el art. 140.4 relativo al momento en que debe concurrir la ausencia de prohibiciones de contratar.

Desestimatoria: la sala desestima el primer motivo de impugnación al no apreciar extralimitación en la función revisora³². A continuación, analiza el supuesto enjuiciado y deduce que no cabe duda del carácter obligatorio de la inscripción del Plan de Igualdad en el REGCON, máxime cuando esta obligación es la que se ha recogido de forma expresa tras la reforma operada por la LO 2/2024 en la descripción de la causa que motiva la prohibición de contratar del artículo 71.1 d). La sala entiende, partiendo de lo anterior, que «el hecho de que la redacción de aplicación al supuesto que enjuiciamos no hiciera referencia al deber de inscripción del Plan de Igualdad en el artículo 71.1 d), tiene importancia en orden a determinar si cabía la subsanación y/o en su caso la autocorrección otorgada por la resolución

impugnada, en cuanto que no obstante ser un deber legal de la empresa, que ahora el artículo 71.1 d) LCSP menciona expresamente, se omitía la referencia a esta obligación para integrar la prohibición de contratar que determinaría la exclusión del licitador». Tras exponer la normativa de aplicación, concluye que la decisión adoptada por este Tribunal en la resolución impugnada, retrotrayendo las actuaciones para que el órgano de contratación otorgara a la licitadora Grupo Control un plazo de subsanación/corrección es perfectamente acorde con el artículo 57.6 de la Directiva 2014/24 y la doctrina del TJUE expuesta en la sentencia que lo interpreta. Efectivamente, este plazo debe otorgarsele en aplicación del derecho de defensa, del derecho a ser oído antes de adoptar una decisión de tal gravedad cual es la exclusión de un licitador del procedimiento de licitación por un posible incumplimiento de una obligación laboral —artículo 18.2 de la Directiva 2014/24— consistente en no contar con un PI conforme exige el artículo 45 de la LO 4/2000. De ahí que, ante la duda en cuanto al contenido de la documentación aportada al efecto por el licitador, resultara procedente requerirle para que presentara el referido PI exigido por la norma.

VII.1.4.15. Sentencia núm. 971/2025, de fecha 2 de octubre de 2025, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía,

³¹. La sala, concluye que, una vez examinados los informes técnicos presentados, en relación con las cláusulas del PPT que se consideran incumplidas por la actora, debe mantenerse el criterio seguido por el comité técnico asesor perfectamente explicado, razonado y ratificado en autos en relación con la prescripción técnica determinada en el pliego, y que centra los conceptos —superficie, en cuanto superficie del mar, en contraste con el de línea de flotación que utiliza la demandante—, el lugar donde deben situarse los transductores, la necesidad de transferir el agua a la superficie y la finalidad de la exigencia técnica, cuestiones incumplidas con la propuesta técnica de la actora, teniendo en cuenta las condiciones normales, habituales del mar, así como las de la boya con la carga incluida, como se explica en el informe del Comité Técnico Asesor. El juicio técnico se presenta de forma motivada, lógica y coherente, sin que se advierta error, arbitrariedad ni falta de motivación.

³². Avala la decisión adoptada por este Tribunal, al apreciar que ha resuelto motivadamente la cuestión precisamente planteada por el recurrente, consistente en la procedencia de anular la resolución de adjudicación del contrato para que el órgano de contratación volviera a examinar la documentación presentada para acreditar el cumplimiento de la obligación de la licitadora de contar con un PI vigente, para lo que pidió precisamente, la retroacción del procedimiento. «La congruencia con lo solicitado no significa que se deba desestimar o estimar en todo lo que se solicita, sino que, como ha ocurrido en el caso, puede serlo en parte, de modo que, estimada la pretensión de anulación —necesaria para la retroacción— la estimación lo ha sido parcial; estimada igualmente la pretensión de retroacción, el alcance concedido no es la solicitada expresamente: la exclusión sin más de la licitadora competidora que resultó adjudicataria; sino que lo que se acuerda es un alcance distinto: lo es para conceder un plazo a fin de que aquella acredite, bien que dispone de un Plan de Igualdad ajustado a la normativa vigente (LOI y Real Decreto 901/2020) e inscrito en el Registro a la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas (con lo que habría acreditado que no estaba incurso en prohibición de contratar), bien que ha obtenido dicha inscripción y registro del Plan con posterioridad, lo que permitiría evitar el efecto excluyente de la licitación».

sala de Sevilla, recaída en el Recurso 556/2020, interpuesto por la entidad Specialist Computer Centres S.L. contra la [Resolución 325/2020](#), de 1 de octubre del Tribunal que estimó parcialmente el recurso especial interpuesto por otra licitadora contra la adjudicación a su favor.

Cuestión controvertida: se discute la legitimación de la recurrente para interponer el recurso especial y sobre el fondo del asunto, la vulneración del secreto de las proposiciones por la inclusión en el sobre 2 de documentación que debía figurar en el sobre 3.

Desestimatoria: Respecto de la falta de legitimación de la recurrente para la interposición del recurso especial, la sala entiende que no ofrece duda³³.

Sobre el fondo del asunto, también considera que la decisión adoptada resulta de la aplicación de los pliegos como ley del contrato puesto que «ha quedado suficientemente demostrado que SCC incluyó en el sobre 2 de su oferta documentación que desvela el valor de parte de las mejoras a incluir en el sobre 3. Además, a mayor abundamiento, se ha podido corroborar que estos valores se corresponden, efectivamente, con los contenidos en el sobre 3 de las ofertas en las mejoras denominadas V10 y V11». La sala no admite que se pueda minimizar el incumplimiento objetivo que se constata por el hecho de que no haya tenido trascendencia en la valoración de la oferta, y así razona que «La norma se ha de cumplir y no, caso de incumplimiento, justificarlo *ex post* alegando que no se ha visto afectada la finalidad que aquélla persigue, dejándolo a la voluntad y apreciación de

quien está obligado también a cumplirla y a garantizar su cumplimiento. De ahí que con total acierto razone la resolución impugnada:

“Lo relevante es que se haya anticipado cualquier información —como ha sucedido en el presente supuesto— sobre aspectos de la oferta sujetos a una evaluación automática, pues ese conocimiento, por mínimo que sea, ya es susceptible de influir en la valoración de la oferta con arreglo a un juicio de valor, sin que haya que demostrar que, en efecto, tal influencia se ha producido, pues basta la mera posibilidad de que así pueda ser para que aquellas garantías legales se vean vulneradas, con quebranto, asimismo, de las garantías de objetividad e imparcialidad y de los principios de igualdad de trato entre licitadores y del secreto de la oferta consagrada en la LCSP”».

VII.1.4.16. Sentencia núm. 1398/25, de 18 de junio de 2025 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sala de Málaga, recaída en el Recurso 996/2023, interpuesto por la entidad Servimar 2008 S.L.U., contra la **Resolución de 20 de octubre de 2023** del Tribunal desestimatoria del recurso especial en materia de contratación interpuesto por la recurrente contra la exclusión de su oferta.

Cuestión controvertida: falta de validez del aval presentado en garantía del cumplimiento de sus obligaciones emitido por entidad emisora no inscrita en el Banco de España.

Desestimatoria: la sala no acoge la pretensión de la recurrente razonando que, aun cuando en la Unión Europea

rige el principio de reconocimiento mutuo, invocado por la recurrente, ello no supone sin más que los Estados vengán obligados a permitir la libre instalación de cualquier entidad comunitaria, por lo que el estado de acogida, para llevar a cabo su labor de supervisión, puede establecer una legislación interna merced a la cual pueda conocer qué entidades de otros estados van a desarrollar su actividad en él, y en concreto, en lo rela-

tivo a la prestación de avales para lo cual es lógico que se establezca un registro de las mismas que se encuentra contemplado en el artículo 9 de la Ley 5/2015. La sala razona que el principio de reconocimiento mutuo no puede entenderse en el sentido de que supone sin más que con la simple autorización del estado de origen una persona jurídica puede llevar a cabo sus actividades económicas en el estado de acogida.

33. «[...]en cuanto que licitadora en el proceso, que impugna la admisión de otra participante en el mismo, interesando la inadmisión de su propuesta. Su interés legitimador resulta evidente, pues la estimación de su recurso resulta favorable a dicho interés. Así ha sido correctamente apreciado por el Tribunal Administrativo en la resolución impugnada, vinculando dicho interés a la potencial adjudicación del contrato, adjudicación que, efectivamente, constituye el interés que mueve a la recurrente a la participación en el proceso de contratación».

VIII. Actuaciones
instrumentales en el ejercicio
de sus competencias





VIII. Actuaciones instrumentales en el ejercicio de sus competencias

VIII.1. Transparencia en 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 2024.
- 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 de la web de 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 2026.

VIII.2. Formación y representación

A lo largo del año 2025, 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 2025, la intervención del Tribunal en distintos foros de la contratación pública, dentro y fuera de nuestra comunidad autónoma, ha seguido creciendo. 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, conocedor de 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 Tribunal han participado en la **XVI Reunión de Tribunales de Recursos Contractuales** celebradas en Santiago de Compostela en febrero de 2025.

En cuanto a la formación en lo relativo al recurso especial en materia de contratación, el Tribunal ha hecho en el 2025 un importante esfuerzo en diferentes foros y con diferentes destinatarios en la línea de años anteriores.

Por un lado, 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 superior a cincuenta alumnos y habiendo todos ellos obtenido el certificado de aprovechamiento, ha sido valorado con una calificación global superior a 90 puntos sobre 100. En la referida formación han colaborado, junto a los vocales y el presidente del Tribunal, los técnicos de tramitación del Tribunal, bajo la coordinación de Manuel Díaz García.

En 2025, 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. Destinado al control de legalidad de los actos del procedimiento de adjudicación e impulsado desde su formación, el curso tiene como director al catedrático de la Universidad de Sevilla, **Dr. Juan Antonio Carrillo Donaire**.

De igual modo, 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 de 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



presidida por la **Excelentísima Señora Doña María del Amor Albert Muñoz**.

En referencia a esta institución, se ha procedido a publicar en el año 2025 en su revista académica, *Anales de la Real Academia Sevilla de Legislación y Jurisprudencia*, la conferencia dictada por parte del presidente del Tribunal el 18 de septiembre de 2024, que tuvo como 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». 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. El riesgo que puede implicar 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, acarrea una vuelta al pasado: es decir, no existe el recurso especial en estos casos, suponiendo un recurso ordinario.

Por otro lado, a 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 2025, en colaboración con la **Universidad Internacional de Andalucía (UNIA)**, un nuevo curso de verano celebrado en la sede de La Rábida (Huelva), siendo esta la tercera edición. Este resultó nuevamente homologado por el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), como ya lo estuvo el de 2023 y

el de 2024. El curso está dirigido a profesionales (sobre todo empleados públicos) que participan en el procedimiento de adjudicación de contratos públicos. El propósito de este consistió en analizar, desde una perspectiva jurídica, la creación de los órganos de resolución de recursos contractuales, 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 recurso 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 altos funcionarios con importantes responsabilidades en el ámbito de la contratación. Así, intervinieron

D.ª María Rodríguez Barcia, Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos de la Junta de Andalucía; el **Dr. D. Juan Antonio Carrillo Donaire**, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla; **Doña María del Amor Albert Muñoz**, Letrada de la Junta de Andalucía y Letrada Jefa del Área de Asuntos Contenciosos de la Junta de Andalucía; **D.ª Liz María Centurión Pachigua**, Directora General de Planificación y Formación Académica de la Dirección Nacional De Contrataciones Públicas, Gobierno del Paraguay y el **Dr. D. Enrique Orlando Díaz Bravo**, profesor de la Universidad de Sevilla.

En el mes de noviembre fue destacable la participación en un foro internacional. El Tribunal fue invitado, por segundo año, 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 de 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. Nuestro agradecimiento igualmente a **Doña Liz María Centurión Pachigua** y a **Doña Leticia Concepción Dure Digalo**, Directora General y Coordinadora, respectivamente, de Planificación y Formación Académica de dicho Instituto.

Por último, de los cursos de verano de 2023 y 2024, derivó 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 ya en 2024 de un curso de formación continua de 100 horas de duración, celebrado en la modalidad semipresencial (híbrida) de forma síncrona y asíncrona, donde se culminó en febrero de 2025 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 IAAP igualmente, celebró sus sesiones presenciales y en la sede tecnológica de dicha Universidad en Málaga donde participaron más de 40 alumnos.

Los buenos resultados de la formación y la satisfacción de todas las partes, alumnado, profesorado y universidad ha dado lugar a que en el año 2025 se pusiera



en marcha por la Universidad Internacional de Andalucía una formación denominada “Escuela Pública de Contratación Administrativa”, consistente en dos cursos en la modalidad microcredencial, denominados “Contratación pública: fases de preparación y adjudicación de los contratos” y “Contratación pública: el recurso especial y la fase de ejecución de los contratos”, ambos de 75 horas cada uno, también en modalidad híbrida, cuya impartición presencial se ha desarrollado en la sede de la Cartuja de Sevilla. La importancia de realizar esta formación a través de esta modalidad es especialmente idónea, pues las microcredenciales en el ámbito de la Unión Europea se configuran como una herramienta clave dentro de las políticas de educación y empleo orientadas al aprendizaje permanente. La UE impulsa este tipo de formación con el objetivo de facilitar la adquisición de competencias específicas de forma rápida, flexible y adaptada a las necesidades del mercado laboral, acomodándose perfectamente a funcionarios que

necesitan estar especializados en la materia. Se trata, pues, de certificaciones de corta duración que acreditan resultados de aprendizaje concretos y evaluables, permitiendo a las personas mejorar su cualificación sin necesidad de cursar estudios largos como grados o másteres. Estas credenciales están diseñadas para ser accesibles, acumulables y transferibles entre distintos países de la Unión Europea, reforzando así de este modo la movilidad profesional y el reconocimiento de competencias en todo el espacio europeo.

Desde el punto de vista normativo, las microcredenciales se integran en el marco europeo de educación superior y formación permanente. A nivel europeo, su impulso se basa en iniciativas y recomendaciones de la propia UE dentro de la estrategia de aprendizaje a lo largo de la vida. En España, este modelo queda recogido y regulado en normas como el Real Decreto 822/2022, que establece la organización de las enseñanzas universitarias y reconoce las microcredenciales como parte de la formación permanente (art. 37), así como en la Ley Orgánica 2/2023 del Sistema Universitario (LOSU), que consolida su papel dentro del sistema universitario español. En cuanto a su público destinatario, las microcredenciales están dirigidas a un espectro amplio de personas. En primer lugar, se orientan a trabajadores en activo, entre ellos personal funcionario que necesita actualizar o ampliar sus competencias (*upskilling*), para adaptarse a las demandas del mercado. También están pensadas para personas que desean cambiar de sector profesional (*reskilling*), facilitando una transición rápida hacia nuevas áreas de empleo. En definitiva, las microcredenciales en la Unión Europea responden a un modelo educativo más dinámico, inclusivo y orientado al empleo, cuyo objetivo es permitir que cualquier persona pueda formarse a lo largo de su vida profesional de manera ágil, específica y adaptada a los cambios económicos y sociales.

La realización de ambos cursos da, además, la posibilidad de obtener un Certificado de Estudios Universi-



tarios oficial por la Universidad Internacional de Andalucía, al completarse las 150 horas de formación. Cada uno de ellos consta 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 (Certificado de Estudios Universitarios) que otorgará además adicionalmente 15 créditos E.C.T.S. en su conjunto. En él se han incluido nuevos contenidos, entre ellos, algunos innovadores como será 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. De igual forma, se abordará el ProcurCompEU, esto es, el nuevo marco europeo de competencias para los profesionales de la contratación pública.

En dichos cursos participaron como profesores los siguientes profesionales, además de los vocales y presidente del Tribunal:

- **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 Economía, Hacienda y Fondos Europeos de la Junta de Andalucía.
- **Dr. D. Juan Antonio Carrillo Donaire.** Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla.
- **D.ª María Dolores Pérez Pino.** Letrada de la Junta de Andalucía. Jefa del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.
- **D. Antonio Luis Faya Barrios.** Letrado Coordinador del Gabinete Jurídico 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 Jefa del Área de lo Contencioso Administrativo del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.
- **D. Pablo Matoso Ambrosiani.** Letrado de la Junta de Andalucía. Letrado Jefe de la Consejería de Turismo, Cultura y Deporte.
- **D.ª. Liz María Centurión Pachigua.** Directora General de Planificación y Formación Académica de la Dirección Nacional De Contrataciones Públicas, Gobierno del Paraguay.
- **Dr. Enrique Orlando Díaz Bravo.** Profesor de la Universidad de Sevilla.
- **D. Luis Enrique Flores Domínguez.** Secretario del Ayuntamiento de Sevilla.
- **D.ª Beatriz Idígoras Molina.** Letrada Jefe del Área de Asuntos Consultivos del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.
- **D. José Luis Sáez Lara.** Letrado de la Junta de Andalucía.
- **D. José Pimentel Suárez.** Letrado de la Junta de Andalucía.
- **D. Carlos María Valdivieso Mata.** Letrado de la Junta de Andalucía.

- **D. Thomas Del Castillo Delisle.** Letrado de la Junta de Andalucía.
- **D.ª María Teresa Hernández Gutiérrez.** Letrada de la Junta de Andalucía.
- **D.ª Carmen Lucena Cayuela.** Presidenta del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público.
- **D. Francisco Montes Worboys.** 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.ª Inmaculada Concepción Barea Sánchez.** Subdirectora de la Dirección General de Contratación de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos de la Junta de Andalucía.
- **D. Javier Serrano Chamizo.** Asesor Jurídico. Letrado del País Vasco en funciones en el OARC.
- **D.ª Rosario Gutiérrez Ferrer.** Jefa de la Asesoría Jurídica de la EMTSAM.

A todos ellos les mostramos públicamente nuestro agradecimiento por el resultado, pues obtuvo una gran participación: más de 40 alumnos en cada uno de los cursos, siendo sus títulos homologados por el IAAP, con un alto grado de satisfacción entre los mismos, como deriva de la alta consecución del diploma de aprovechamiento, así como las encuestas de satisfacción cursadas. Una veintena de ellos, realizaron ambos cursos obteniendo el certificado de estudios universitarios (CEU).

Esta formación ha supuesto poner las bases para que, en 2026, además del curso de verano de la UNIA, se dé paso a la organización de la segunda edición de esta formación.

Con todo ello, pretendemos ahondar y facilitar en Andalucía esa deseada especialización que debe conseguirse antes de acceder a los órganos de contratación: en concreto, a los órganos especiales de resolución del recurso especial: lo usual hasta ahora ha sido que la especialización se viene consiguiendo al ingresar a trabajar en el órgano, sin acceder desde un perfil contrastado adecuado, en términos generales. Estas formaciones, sin duda, darán lugar a una menor litigiosidad y eficiencia en la contratación pública.

IX. Objetivos para el año 2026





IX. Objetivos para el año 2026

En el marco de la mejora continua del servicio público y del fortalecimiento de la transparencia, la independencia, la seguridad jurídica en la contratación pública, el TARCJA establece para el ejercicio 2026 un conjunto de objetivos estratégicos orientados a consolidar su papel como órgano garante de la legalidad, la independencia, la eficiencia y la confianza institucional.

IX.1. Refuerzo de la calidad y agilidad en la resolución de recursos

I. Reducir los plazos medios de resolución, optimizando los procedimientos internos sin menoscabo de las garantías jurídicas. A partir del año 2021 el Tribunal ha hecho un importante esfuerzo encaminado a optimizar los plazos de resolución de recursos, entendiendo que los plazos dilatados de resolución de conflictos dificultan el cumplimiento de los objetivos previstos en las directivas comunitarias y en la propia Ley de Contratos al instaurar el recurso especial

en materia de contratación. Ello se ha plasmado en una reducción sustancial de dichos plazos desde los 94 días en 2020 hasta los 13 días desde la fecha de interposición del recurso en el año 2025. Disminuir este plazo no parece un objetivo alcanzable, pero sí lo es consolidar plazos entre los 15 días del año 2024 y los 13 del 2025.

II. Homogeneizar criterios mediante la sistematización y difusión de doctrina, promoviendo la coherencia jurisprudencial. En paralelo con su actividad ordinaria, el Tribunal está haciendo un importante esfuerzo en armonizar su doctrina y difundirla entre los actores interesados. De ahí la importante labor de coordinación con otros tribunales autonómicos de recursos contractuales, de consolidación de la doctrina propia y la difusión y formación, con la colaboración del Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) y la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA), que será un año más un pilar básico de su actividad.

III. Fomentar el uso de herramientas tecnológicas para la gestión eficiente de expedientes. Avanzar en la mejora de las herramientas informáticas que permitan una adecuada tramitación electrónica de recursos será, una vez más, objetivo imprescindible para el año 2026.

IX.2. Impulso a la digitalización y modernización tecnológica

- I. Avanzar en la implantación de soluciones digitales que faciliten la tramitación electrónica integral de los recursos. Especialmente importante es el desafío de la inteligencia artificial, una realidad ya presente en nuestra sociedad y que deberá tener reflejo en la mejora del funcionamiento y la agilidad en la tramitación de los recursos interpuestos ante el Tribunal.
- II. Garantizar la seguridad de la información y la protección de datos en todos los procesos: anudado al objetivo anterior, este será un objetivo fundamental para el año 2026. La transparencia en la información debe ir acompañada de la seguridad en el tratamiento de los datos personales (ya sean personas físicas o jurídicas) estableciendo un difícil equilibrio imprescindible para una gestión eficaz de las tareas que son asignadas.

IX.3. Transparencia y accesibilidad de la información

- I. Incrementar la publicación de resoluciones y criterios interpretativos de forma accesible y estructurada. En cumplimiento de este objetivo, el Tribunal seguirá publicando todas las resoluciones aprobadas a través de su página web, a las que cualquier interesado puede también acceder mediante la suscripción gratuita que le permite recibirlas en su correo electrónico.

II. Reforzar el portal web como herramienta de consulta y referencia en materia de contratación pública. Es objetivo permanente de esta institución actualizar permanentemente y mejorar su página web como principal elemento de difusión y comunicación.

IX.4. Desarrollo del conocimiento y especialización técnica

- I. Promover la formación continua del personal del Tribunal en materias jurídicas, tecnológicas y de contratación pública. Este objetivo tiene especial trascendencia en el próximo año, en el que se esperan cambios importantes en la regulación de la contratación pública a nivel europeo y, por tanto, nacional.
- II. Participar en foros, redes y encuentros institucionales para el intercambio de buenas prácticas.
- III. Participación activa en el Proyecto SARCA, contribuyendo a la investigación científica sobre el sistema andaluz de recursos contractuales y aportando información estructural y procedimental relevante. La participación directa del Tribunal aportará acceso a información estructural y procedimental esencial para la reconstrucción científica del sistema.

IX.5. Coordinación institucional y cooperación administrativa

- I. Fortalecer la colaboración con otros órganos de control y tribunales administrativos de recursos contractuales. Entre ellos es especialmente relevante la reunión anual de coordinación con otros tribunales autonómicos de recursos contractuales, incluyendo al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales,

asistiendo a la reunión prevista para este año en el País Vasco. Ello permitirá contribuir a la armonización de criterios a nivel autonómico y estatal.

- II. Establecer mecanismos de coordinación con entidades adjudicadoras para prevenir conflictos y mejorar la calidad de los procedimientos.
- III. Impulsar la elaboración y futura implantación del Código Ético y de Conducta de los tribunales de recursos contractuales de Andalucía, garantizando un marco común de integridad, imparcialidad y buen gobierno. Este Código debe convertirse en una herramienta esencial para reforzar la independencia y garantizar la imparcialidad.

IX.6. Orientación al ciudadano y a los operadores económicos

- I. Impulsar una cultura de cumplimiento normativo en contratación pública. Para ello se promoverá la participación en foros, plataformas y cursos de formación promovidos desde ésta y otras instituciones.
- II. Mejorar la atención y asistencia a los usuarios del sistema de recursos, lo que implica optimizar la atención directa a la ciudadanía y la difusión de información de manera ágil y transparente.

IX.7. Conmemoración institucional y fortalecimiento doctrinal en el 15.º aniversario del Tribunal.

- Organizar unas Jornadas Conmemorativas por el XV Aniversario del Tribunal, con la participación del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y de los tribunales autonómicos. Estas jornadas se configurarán como un espacio de análisis técnico y de reflexión institucional sobre los retos actuales del recurso especial en materia de contratación. La celebración de estas jornadas contribuirá a reforzar la posición del Tribunal como referente doctrinal y como órgano comprometido con la mejora continua del sistema de recursos contractuales.
- Abordar el estudio de las directivas de quinta generación y su futura implementación en España, promoviendo un debate especializado que permita anticipar los cambios normativos y su impacto en la contratación pública.

Estos objetivos reflejan el compromiso del TARCJA con la excelencia institucional, la innovación y la consolidación de un sistema de contratación pública más transparente, ágil y fiable, alineado con los principios de buen gobierno y servicio a la ciudadanía.

X. Reflexión final





X. Reflexión final

El pasado 2025 ha supuesto un año especialmente complicado para el Tribunal debido a importantes cambios internos. En primer lugar, ha sido un año de renovación de dos de los cuatro vocales al haber cumplido el periodo de vigencia de sus mandatos. Esta circunstancia supone un complejo reto ya que se trata de puestos muy especializados que requieren un gran conocimiento en materia de contratación, al tiempo que de la tramitación y resolución de los recursos especiales, con especial atención a la prolija doctrina de este Órgano en la complicada casuística que se presenta día a día.

Por otra parte, en la Secretaría del Tribunal se han producido importantes variaciones, empezando por la propia secretaria que, tras catorce años al frente, ha dejado el puesto vacante por jubilación, lo que ha ocasionado de nuevo un proceso de selección para cubrir una plaza de gran trascendencia en la organización del Tribunal y la tramitación de los recursos. De igual modo, como consecuencia de los concursos de traslado de funcionarios, se han renovado también cuatro de los cinco

técnicos de la secretaría del Tribunal y dos de los cuatro administrativos que se integran en la misma. Debemos enfatizar que todo este personal requiere una formación muy especializada que solo se adquiere en el Tribunal: no son plazas horizontales que pueden suplirse con personal que viene desempeñando tareas similares en otras consejerías u otros departamentos.

Todas estas alteraciones se producen en un año con un extenso número de recursos (756) y resoluciones (800) que implica un muy elevado ritmo de trabajo, como queda acreditado por el brevísimo plazo medio de resolución (13 días desde la fecha de interposición del recurso).

Como se refleja en esta memoria y teniendo en cuenta las dificultades anteriormente descritas que el Órgano ha tenido que enfrentar, el análisis de toda la actividad desarrollada por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en el año 2025 muestra cómo 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 de 24 de enero de 2017 al Parlamento Europeo y al Consejo, 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 reforzamiento 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: es en la brevedad de la resolución de los mismos donde está la esencia y finalidad de este recurso especial en materia de contratación.

No obstante, la informatización de los procedimientos de tramitación sigue siendo una carencia importante pendiente de resolver. 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.

Como se refirió anteriormente, el año 2025 ha sido especialmente significativo para el TARCJA, tanto por los logros alcanzados como por los retos afrontados. El volumen de trabajo ha sido extraordinario: **800 resoluciones** de recursos aprobadas. Se han celebrado **102 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 en el año anterior, lo cual ya conllevó un logro, a 13 días desde la fecha de interposición del recurso en 2025 (siendo de 94 días en 2021), cifras que evidencian no solo la utilidad del Tribunal, sino también la confianza creciente que los operadores depositan en este procedimiento. La baja tasa de judicialización confirma la solidez de sus resoluciones, y la diversidad de procedencias de los recursos —desde la Junta de Andalucía hasta



universidades, entes locales y otros organismos— refuerza su papel como órgano de referencia. A pesar de los importantes cambios internos, como la renovación de vocales y la sustitución de gran parte del personal técnico y administrativo, el Tribunal ha mantenido un ritmo de trabajo excepcional, reduciendo incluso los plazos medios de resolución.

El elevado volumen de recursos interpuestos durante 2025 ante el Tribunal nos confirma, un año más, su utilidad para la resolución de conflictos en la contratación pública al tiempo que pone de manifiesto la confianza depositada en el mismo. El creciente número de recursos es consecuencia de la eficacia demostrada y de la confianza que los recurrentes depositan en el 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. Esto, además, queda acreditado por la baja tasa de judicialización de las resoluciones del Órgano, como se ha puesto de manifiesto previamente en esta memoria, que sigue estando en el 7%, teniendo una incidencia especial en las resoluciones de multas impuestas al apreciarse en las resoluciones un abuso injustificado del recurso y temeridad o mala fe en su interposición. Ello 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 2025 todas las universidades de Andalucía renovaron sus convenios con el Tribunal para la resolución de sus recursos. Igualmente, renovaron sus convenios las diputaciones provinciales de Almería, Córdoba, Jaén y Granada y los ayuntamientos de Alcalá de Guadaira, Dos Hermanas, El Puerto de Santa María, Fuengirola y Vélez-Málaga, el Consejo Consultivo de Andalucía, la Cámara de Cuentas y el Consejo Audiovisual de Andalucía.

De igual manera, se debe destacar 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, propósito en el que el Tribunal tiene un importante papel que cumplir.

En este contexto de consolidación institucional y madurez doctrinal, este Tribunal ha apoyado la iniciativa, en el papel de personal colaborador, llevada a cabo desde el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla a efectos del análisis de la cuestión actual del recurso especial en Andalucía, denominado como Proyecto SARCA (Sistema Andaluz de Recursos Contractuales: análisis institucional, procedimental y doctrinal de la contratación pública) que adquiere una relevancia singular. Se tratará de una investigación



científica de carácter básico y fundamental, orientada a reconstruir y comprender, desde una perspectiva estrictamente académica, el funcionamiento del sistema andaluz de control especializado de la contratación pública. Su finalidad no es proponer de momento reformas normativas ni intervenir en la gestión administrativa, sino generar conocimiento nuevo sobre la estructura, la lógica interna y la producción doctrinal de los órganos que integran dicho sistema.

SARCA parte de la premisa de que el conjunto de órganos, procedimientos y resoluciones que operan en Andalucía en materia de recursos contractuales constituye un objeto jurídico autónomo, susceptible de ser analizado como un sistema complejo, con pluralidad institucional, diversidad procedimental y una producción doctrinal acumulada que puede ser observada, sistematizada y explicada científicamente. El proyecto aborda el SARCA desde tres dimensiones complementarias: institucional,

procedimental y doctrinal, analizando la arquitectura organizativa del sistema, la aplicación real de las reglas del recurso especial y la evolución longitudinal de la práctica resolutoria.

La novedad del proyecto radica en que no existe hasta la fecha un estudio integrado que trate el sistema andaluz como un objeto unitario de investigación. SARCA incorpora, además, variables analíticas que rara vez se han aplicado al estudio del recurso contractual: integridad institucional, independencia funcional, gobernanza en red, mecanismos de retroalimentación doctrinal, estabilidad compositiva y capacidad de aprendizaje organizativo. Estas categorías se utilizarán como herramientas científicas para explicar por qué el sistema produce determinadas regularidades, divergencias o fricciones. El proyecto se apoyará en una metodología mixta que combina análisis jurídico-dogmático, sistematización de resoluciones, reconstrucción institucional, estudio empírico de datos resolutorios y contraste comparado selectivo con Italia, Chile y Costa Rica. La participación directa del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía aportará acceso a información estructural y procedimental esencial para la reconstrucción científica del sistema. La dirección del proyecto recae en Enrique Díaz Bravo y Encarnación Montoya Martín, a los que agradecemos su iniciativa como investigadores principales, pues se trata de profesionales universitarios con una trayectoria consolidada en Derecho administrativo, contratación pública y control especializado, lo que garantizará la solvencia metodológica y la coherencia científica de la investigación.

En conclusión, la integridad, la transparencia, el buen gobierno, la profesionalización, la futura implantación de un Código Ético Común, la modernización tecnológica y la investigación científica avanzada que representa el Proyecto SARCA no son elementos accesorios, sino condiciones indispensables para garantizar la legiti-

dad y eficacia de los órganos de resolución de recursos contractuales. Andalucía debe avanzar hacia un modelo común, homogéneo y robusto que permita reforzar la confianza de la ciudadanía, mejorar la calidad de las decisiones y contribuir a un sistema de contratación pública más íntegro, eficiente y confiable, en beneficio del interés general.

En suma, 2025 representa 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 cometido: esto es, 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 cooperando con la formación y profesionalización de los actores implicados.

Por su parte, la introducción del recurso especial en materia de contratación en la legislación española exigió la creación de órganos especializados capaces de resolver con rapidez, independencia y solvencia técnica los conflictos derivados de los procedimientos de contratación. Esto nació como respuesta al firme compromiso de la Unión Europea con la prevención y la lucha contra la corrupción, especialmente en ámbitos de gran impacto económico como la contratación pública. España optó por un modelo administrativo que ha demostrado ser eficaz, configurando órganos independientes y altamente especializados, entre ellos el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, cuya naturaleza cuasi jurisdiccional ha sido reconocida por la jurisprudencia europea. Su independencia, su profesionalización y su capacidad para ofrecer respuestas rápidas y técnicamente fundamentadas han contribuido a reforzar la confianza de los operadores económicos y de la ciudadanía.

Los principios europeos que inspiran estos órganos—independencia, permanencia, obligatoriedad de su jurisdicción, contradicción y cualificación profesional—han



sido incorporados a la normativa española, reforzando la exigencia de objetividad, inamovilidad y ausencia de instrucciones externas. La especialización técnica y la profesionalización en materia de contratación se han convertido en elementos esenciales para garantizar la imparcialidad y la calidad de las resoluciones. Esta exigencia no debe limitarse a un único órgano, sino extenderse a todos los tribunales de recursos contractuales existentes en Andalucía, de modo que el sistema en su conjunto responda a los mismos estándares de rigor, coherencia y seguridad jurídica.

En este contexto, la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026 y el marco derivado del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia han reforzado la necesidad de consolidar mecanismos de integridad y planes antifraude eficaces en todas las entidades públicas. La integridad pública, entendida como la primacía del interés general y la ética pública, como la obligación de gestionar lo público conforme a los principios constitucionales, deben constituir la base de actuación de todos los órganos encargados de resolver recursos contractuales. La corrupción, en cualquiera de sus ma-

nifestaciones, erosiona el Estado de derecho, debilita la igualdad ante la ley y compromete la objetividad de la Administración, lo que exige un compromiso institucional firme y sostenido.

Desde esta perspectiva, se hace imprescindible la creación y aprobación de un código ético y de conducta específico para los tribunales de recursos contractuales de Andalucía, comenzando por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía. Este código, aún no implantado, debe convertirse en una herramienta esencial para reforzar la independencia, garantizar la imparcialidad y establecer un marco de integridad homogéneo en todos los órganos resolutores. Su función será doble: fijar pautas claras de comportamiento profesional y asegurar que estos principios se apliquen de manera uniforme en todos los tribunales, especialmente en aquellos de ámbito local o institucional donde la independencia no siempre está plenamente garantizada.

La experiencia del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía demuestra que la implantación de un marco de integridad sólido

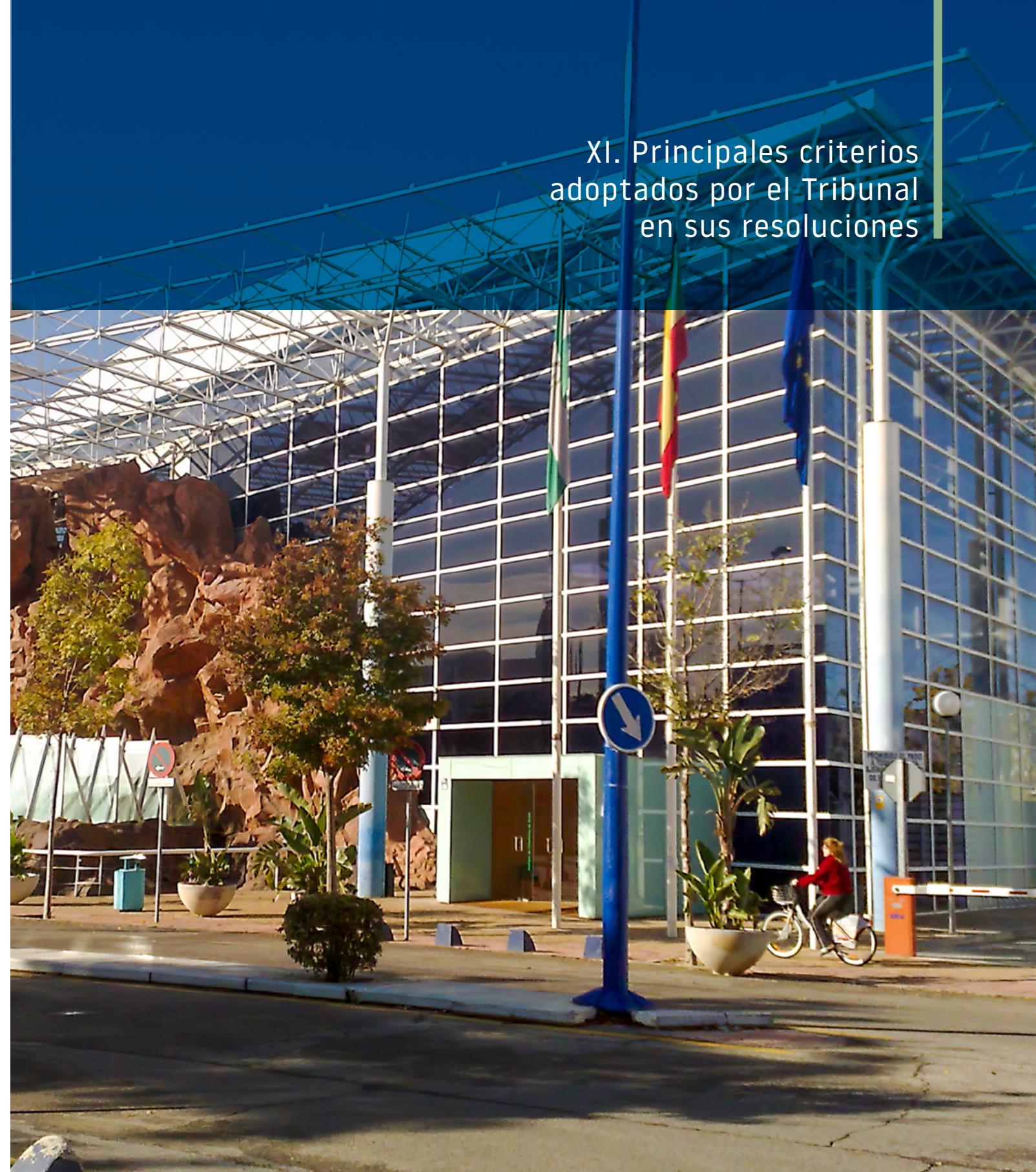
repercute positivamente tanto en su funcionamiento interno como en la actuación de los órganos de contratación, que encuentran en su doctrina un referente para la correcta formación de su voluntad. Este modelo, basado en la tolerancia cero frente al fraude, la corrupción y los conflictos de interés, debe extenderse a todos los tribunales andaluces, garantizando un ecosistema institucional coherente y homogéneo. La implantación de ciclos antifraude completos, la identificación sistemática de riesgos, la detección temprana de irregularidades y la cumplimentación de declaraciones de ausencia de conflicto de interés deben convertirse en prácticas comunes, no excepcionales.

La transparencia y el buen gobierno constituyen otro pilar esencial de este modelo. La motivación suficiente de las resoluciones, la publicidad de la doctrina, la difusión de criterios interpretativos y la accesibilidad de la información institucional son elementos fundamentales para garantizar la confianza pública. La transparencia proactiva debe ser un estándar compartido por todos los tribunales andaluces, evitando diferencias que puedan afectar a la igualdad de trato de los operadores económicos. Asimismo, la implanta-

ción de instrumentos como los planes de integridad, los mapas de riesgos, los procedimientos de gestión de conflictos de interés y los canales internos de consultas y comunicaciones en materia de ética debe ser una exigencia común.

Un aspecto especialmente relevante es la modernización tecnológica. La ausencia de herramientas informáticas integrales constituye una carencia estructural que afecta no solo al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, sino al conjunto de los órganos resolutores de recursos contractuales en nuestra comunidad autónoma. La falta de interoperabilidad con las plataformas de contratación pública, la imposibilidad de integrar automáticamente expedientes, la dificultad para acceder en tiempo real a la documentación contractual y la ausencia de sistemas automatizados de estadísticas y datos de gestión suponen un obstáculo significativo para garantizar la celeridad y la fiabilidad que caracterizan al recurso especial. La modernización tecnológica debe abordarse como una política pública común, estratégica y urgente, que permita dotar a todos los tribunales andaluces de herramientas homogéneas, eficientes y seguras.

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.I. Supuestos de inadmisión

El contenido normal del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución Española es la de obtener una resolución de fondo, salvo cuando exista alguna causa impositiva 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) como precisa la doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, la Sentencia nº 126/1984, de 26 de diciembre de 1984, Sala Primera, Recursos de amparo 656/1983 y 10/1984 (acumulados)).

Corolario de lo anterior es que las causas de inadmisión deben interpretarse en sentido restrictivo, puesto que vienen a excluir el contenido normal del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, debiendo, por tanto, acudirse para su aplicación a los principios antiformalistas y *pro actione* que han de inspirar la apreciación del cumplimiento de los requisitos legales expresados para propiciar un juicio de fondo que garantice aquel derecho.

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 55³⁴ 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.

Como hemos indicado en las memorias precedentes, este Tribunal venía aplicando también otros motivos de inadmisión que no vienen regulados específicamente en el mencionado precepto, entre ellos, el que calificábamos como “cosa juzgada administrativa”. Es importante reseñar que, a la fecha de elaboración de la presente memoria, en el mes de febrero de 2026, hemos tenido conocimiento de la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en la Sentencia núm. 155/2026 de fecha 16 de febrero de 2026 dictada por la Sección cuarta de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo³⁵. Dicho pronunciamiento, como ya vislumbrábamos en la memoria correspondiente al año 2024 y analizaremos en el epígrafe correspondiente a los pronunciamientos jurisdiccionales relevantes durante el ejercicio al que se contrae la presente memoria, es de sumo interés en la medida que ha respaldado el criterio de este Tribunal al apreciar, como motivo de inadmisión, las consecuencias de la firmeza de aquellos recursos en los que el recurrente interponía un nuevo recurso contra la adjudicación atacando el acuerdo de exclusión que había sido objeto de un recurso especial. En tales supuestos, estimábamos que le estaba vedado a aquel volver a reproducir su

pretensión en un nuevo recurso contra la adjudicación pues, bajo la impugnación formal de un acto distinto —la adjudicación—, estaba atacando nuevamente el mismo acto —el acuerdo de exclusión—.

La sentencia, cuyo análisis, insistimos, abordamos en el capítulo dedicado a los pronunciamientos jurisdiccionales de interés en materia de contratación pública, advierte que la expresión “cosa juzgada administrativa” es técnicamente inadecuada en la medida que la cosa juzgada (formal y material) es propia de resoluciones judiciales firmes, no de actos administrativos. No obstante, reconoce que una resolución administrativa firme (por falta de impugnación judicial) produce efectos equivalentes y cierra la vía cuando el nuevo recurso pretende combatir, en esencia, lo ya resuelto (la exclusión de una oferta), impidiendo reabrir lo ya decidido mediante la impugnación de un acto diferente y posterior (la adjudicación).

Sentado lo anterior, constatamos que el análisis cuantitativo de las resoluciones de inadmisión dictadas en el año 2025 permite confirmar un aumento considerable respecto de los años precedentes. En total se han dictado 285 resoluciones de inadmisión que representan un 36% del total, (ver **gráfico 14**) lo que supone un cambio en la tendencia descendente que se venía apreciando y que tiene su correlato en el incremento del número de recursos y de resoluciones dictadas durante el ejercicio al que se circunscribe la presente memoria. (ver **gráficos 1 y 2**)

Del análisis cualitativo efectuado podemos destacar que un porcentaje significativo de las resoluciones

de inadmisión dictadas por este Tribunal se refieren a los supuestos previstos en el artículo 55, letra c) de la LCSP³⁶ seguidos de los supuestos de inadmisión por falta de legitimación y por incompetencia del órgano. Se constata, un año más, la tendencia descendente de los recursos inadmitidos por falta de contenido impugnatorio o por interposición extemporánea.

Llegados a este punto, reiteramos la necesidad de contemplar en una futura revisión 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 significativo como refleja la estadística.

Con el fin de dotar de mayor sistemática a la exposición de nuestra doctrina distinguiremos, por un lado, las causas previstas en la LCSP y los restantes supuestos de inadmisión a que nos hemos referido, en un apartado diferenciado, 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.

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, de 2 de noviembre, que se interpongan contra los actos dictados en materia de contratación pública por los órganos competentes de la Cámara de Cuentas de Andalucía, el Consejo Consultivo de Andalucía, el Consejo Audiovisual de Andalucía.
- 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 de Andalucía.
- Recursos interpuestos contra actos de las Corporaciones locales, según lo prescrito en el artículo 46.4³⁷ de la LCSP.

El artículo 10 del Decreto 332/2011³⁸ fue modificado por el artículo 77 del Decreto ley 3/2024, de 16 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

34. Dicho precepto contempla como motivos de inadmisión los siguientes (i) la incompetencia del órgano para conocer del recurso (ii) la falta de legitimación del recurrente o de acreditación de la representación de la persona que interpone el recurso en nombre de otra, mediante poder que sea suficiente a tal efecto; (iii) haberse interpuesto contra actos no susceptibles de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44; (iv) la interposición del recurso una vez finalizado el plazo establecido para su interposición.

35. Recaída en el Recurso de Casación n.º 6631/2023 interpuesto por la Letrada de la Junta de Andalucía frente a la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (en adelante, TSJA) de fecha 7 de junio de 2023.

36. Haberse interpuesto el recurso contra actos no susceptibles de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.

37. 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.

38. 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

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

Conviene reseñar que, a lo largo del año 2025, se ha formalizado el convenio de colaboración entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Cámara de Cuentas³⁹ y en el ámbito de las entidades locales, con el Ayuntamiento de Velez-Málaga⁴⁰.

XI.1.1.2. Casuística.

En el ejercicio 2025 se han dictado cincuenta y cinco resoluciones de inadmisión por incompetencia del TARCJA para conocer del recurso especial, número que se ha incrementado de manera significativa, respecto de las contabilizadas en memorias anteriores (ver **gráfico 21**)

En el ámbito de la Administración local, 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 aque-

llos casos en que estas tenían constituido un órgano propio creado para la resolución del recurso especial en su respectivo ámbito, véase por ejemplo, la [Resolución 73/2025](#), de 5 de febrero⁴¹ en la que se declaró la incompetencia del Tribunal por haber optado el Ayuntamiento de Málaga 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, no constando su extinción hasta el momento del dictado de la resolución referida ni tampoco que se hubiese solicitado la asunción de competencias a este Tribunal mediante convenio al amparo del artículo 10 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre. Idéntico pronunciamiento de inadmisión por incompetencia —al tratarse del mismo poder adjudicador— se adopta en la [Resolución 195/2025](#), de 7 de abril.

En la [Resolución 435/2025](#), de 15 de julio, se declaró la incompetencia del Tribunal para conocer del recurso especial en materia de contratación interpuesto⁴² tras constatarse en recursos anteriores presentados contra actos de la mencionada Diputación Provincial de Cádiz que ha procedido a crear un órgano administrativo propio de resolución de recursos.

A lo largo del presente ejercicio 2025 este Tribunal ha tenido ocasión de plasmar en sus pronunciamientos la doctrina constante respecto de la competencia y la extensión de la jurisdicción de los órganos administrativos o Tribunales de resolución del recurso especial en materia de contratación desde su posición de órganos administrativos especializados creados por la legislación nacional y autonómica, como exigencia del derecho de la Unión Europea, desde el punto de vista de la naturaleza y caracteres del propio recurso especial,

constituyéndose este como garantía de independencia hacia los administrados. Todo ello a propósito de resoluciones de inadmisión por incompetencia respecto de entidades del ámbito de la Administración Local siendo ejemplificativa, de entre las dictadas, la [Resolución 229/2025](#)⁴³, de 30 de abril que vuelve a traer a colación la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 27 de abril de 1994, Almelo y otros (Asunto C-393/92)⁴⁴ de la que dimanaban una serie de criterios determinantes⁴⁵ de la naturaleza de “órgano jurisdiccional” a los efectos de considerar que es posible que por estos órganos pudiera plantearse una cuestión prejudicial.

También las entidades locales, al amparo de lo que dispone la normativa vigente, pueden atribuir la competencia al órgano de la diputación provincial respectiva, como se analiza en la [Resolución 161/2025](#), de 14

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.

39. Convenio formalizado el 14 de enero de 2025 para la atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía para conocer y resolver los recursos especiales en materia de contratación y reclamaciones de conformidad con el artículo 11.1 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre.

40. Convenio formalizado el 13 de marzo de 2025 cuyo objeto es la atribución por parte del Ayuntamiento de Vélez-Málaga al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía de la competencia para la tramitación y resolución de los recursos y solicitudes de adopción de medidas provisionales de los actos del procedimiento de adjudicación y contratos a que se refieren los artículos 44 y 49 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y 119 y 120 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero.

41. La referida resolución versaba sobre la impugnación del anuncio de licitación y los pliegos del procedimiento de licitación denominado “Servicios de actividades en las Bibliotecas Públicas Municipales de Málaga” (**Expte. 128/2024**).

42. Recurso contra el acuerdo del órgano de contratación de 24 de junio de 2025, dictado en el seno del procedimiento de contratación para la “Prestación del servicio de despeje de vegetación en los márgenes de las carreteras provinciales”, (Expediente 2024_CCSAB_00022) convocado por la Diputación Provincial de Cádiz.

43. Recaída en el recurso RCT 181/2025 el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad COOLTRA MOTOS, S. L. contra la declaración de desierto de 9 de abril de 2025 dictada en el seno de la licitación del contrato denominado “Suministro de 22 motocicletas para la Policía Local de Mijas, en modalidad de arrendamiento sin opción de compra (renting)” (Expte. 0358 C.Sm.), convocado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Mijas.

44. El Tribunal identificaba seis criterios que confieren la condición de “órgano jurisdiccional” a los Tribunales administrativos de Recursos Contractuales: el origen legal del órgano; su permanencia; el carácter obligatorio de su jurisdicción; el carácter contradictorio del procedimiento; la aplicación de normas jurídicas y la independencia (considerando 21). De este modo, concluía que la petición de justicia que se producía en el marco de un procedimiento tal finalizaba con una decisión calificable con el carácter “jurisdiccional”, y apreciaba el carácter “jurisdiccional” de los órganos administrativos de control de la contratación pública, siempre que fuera órganos colegiados, integrados por funcionarios especializados, y que ejercieran sus funciones con independencia, sin estar sometidos a ningún tipo de instrucción.

45. Respecto de los caracteres señalados, por un lado, estaría el requisito del origen legal, es decir, el origen legal de la creación del órgano. En segundo lugar, sería la vocación de su nacimiento con carácter de permanencia, es decir que el mismo no hubiera sido creado ad hoc para conocer de un recurso o asunto concreto. En tercer lugar, el carácter de jurisdicción obligatoria, lo cual supone que las partes están obligadas a dirigirse al órgano remitente para la resolución de un litigio, en dos sentidos, ya sea porque las resoluciones que dicta son vinculantes y coercibles, así como cuando sus resoluciones administrativas sólo sean recurribles en vía contencioso-administrativa, es decir, que la Administración pueda revocar sus resoluciones. Otras notas necesarias eran que el procedimiento fuera contradictorio (que los interesados pueden presentar escritos de alegaciones y pruebas en apoyo de sus pretensiones y solicitar la celebración de vista pública), que lleven a cabo la aplicación de normas jurídicas, así como el consabido carácter independiente (funciones desarrolladas con plena autonomía, sin vínculo de subordinación y sin recibir órdenes ni instrucciones de origen alguno).

de marzo⁴⁶. Como se ha venido manifestando en memorias correspondientes a ejercicios precedentes, 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 ocasiones⁴⁷ a lo largo del ejercicio que corresponde a la presente memoria. Paradigmática es la [Resolución 103/2025](#), de 21 de febrero⁴⁸ en la que se analizó la competencia del TARCJA a la vista del acuerdo de adhesión y atribución de competencias para la resolución de recursos especiales en materia de contratación al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación de Huelva, y de la documentación aportada, en la que concluimos que debe estarse a la regla que atribuye la competencia de forma subsidiaria a este Tribunal, ex artículo 10 del citado Decreto 332/2011, perpetuándose la misma hasta la finalización de dicho procedimiento de contratación res-

pecto de todos aquellos actos que pudiesen ser susceptibles de recurso especial en materia de contratación. Así, dictaminamos que, desde la publicación del anuncio y los pliegos y dada la falta de atribución de competencia a ningún órgano especial, posteriormente debe considerarse inocuo cualquier acto que intente alterar la competencia, de tal modo que ese acto paccionado entre el ayuntamiento y la diputación para atribuir la competencia al órgano especial, creado por esta última entidad local para hacer perder la competencia a este Tribunal, no supondría bajo ningún concepto un desplazamiento de la misma con validez en derecho.

En otro orden de cosas, a lo largo del año 2025 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. Así, en la [Resolución 414/2025](#), de 9 de julio⁴⁹ se analizó que las

mutuas colaboradoras de la Seguridad Social, en tanto entidades del sector público con carácter de poder adjudicador, conforme al artículo 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, no tienen la consideración de Administración Pública, pero se hallan vinculadas a la Administración del Estado⁵⁰. En el mismo sentido, la [Resolución 734/2025](#), de 5 de diciembre, que dictaminó la incompetencia del TARCJA para conocer del recurso interpuesto contra actuación emanada de la Autoridad portuaria de Huelva⁵¹.

XI.1.2. Artículo 55 b) Falta de legitimación del recurrente o de acreditación de la representación de la persona que interpone el recurso en nombre de otra, mediante poder que sea suficiente

Indicábamos, al comienzo del presente capítulo, que las inadmisiones de los recursos especiales por apreciar este Tribunal la falta de legitimación del recurrente, representan el segundo bloque de resoluciones de inadmisión, según el análisis cuantitativo que hemos efectuado.

Todos los pronunciamientos sobre la cuestión parten de la doctrina consolidada de este Tribunal en torno a la legitimación activa en el recurso especial sobre la base de la jurisprudencia del TJUE. 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 2025 asciende a setenta y cuatro. 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 admisibilidad del recurso especial se muestra a continuación.

⁴⁶. El Tribunal conocía en aquella ocasión del recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación, de 13 de febrero de 2025, con relación al contrato denominado “Nube privada en el centro de proceso de datos externos del Ayuntamiento de Algeciras” (Expte. 2024/SRA/000006), convocado por el Ayuntamiento de Algeciras (Cádiz). La mencionada Resolución constató la vigencia del convenio suscrito por la entidad local con la Diputación provincial que fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia (B.O.P.) de Cádiz número 85, de 6 de mayo de 2022, con la siguiente denominación: «convenio interadministrativo de colaboración entre la Diputación Provincial de Cádiz y el Ayuntamiento de Algeciras, sobre atribución de competencias en materia de recursos especiales de contratación a favor del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación Provincial de Cádiz», y que dicho convenio se había formalizado con anterioridad a la convocatoria de la licitación. Asimismo, en la dirección en Internet del citado tribunal se recoge el Ayuntamiento de Algeciras, entre los municipios con los que el órgano dispone de convenio, figurando el 22 de abril de 2022 como la fecha desde la que tiene efecto.

⁴⁷. En todas las resoluciones en las que se ha analizado tal cuestión se parte como premisa 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.

⁴⁸. Recaída en el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad AL Tráfico y Movilidad Segura, S.L. contra el Decreto de la Alcaldía de fecha 14 de enero de 2025 por el que se adjudica el contrato denominado «Servicio de colaboración en la gestión de los expedientes sancionadores por infracciones a la normativa de tráfico, circulación y seguridad vial (incluido ORA) y por infracción a ordenanzas municipales para el Ayuntamiento de Almonte» (Expte. 8576/2024), convocado por el referido Ayuntamiento.

⁴⁹. Recaída en el recurso RCT 381/2025 contra la resolución de adjudicación, de 17 de junio de 2025, correspondiente al procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de telerradiodiagnóstico para Ibermutua”, (Expediente CS-2025/2801/0003), convocado por Ibermutua, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 274.

⁵⁰. Lo anterior supone que dicha entidad no constituye una entidad instrumental de la Administración de la Junta de Andalucía, razón por la que el TARCJA, de acuerdo con el artículo 1.1 de su norma de creación, no ostenta competencia para la resolución de los recursos especiales en materia de contratación contra actos procedentes de las mismas.

⁵¹. La Autoridad Portuaria de Huelva es una entidad dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, lo anterior supone que dicha entidad no constituye una entidad instrumental de la Administración de la Junta de Andalucía, razón por la que este Tribunal, de acuerdo con el artículo 1.1 de su norma de creación, no ostenta competencia para la resolución de los recursos especiales en materia de contratación y de las cuestiones de nulidad contra actos y contratos procedentes de la misma.

XI.1.2.1 Resoluciones de inadmisión por falta de interés legítimo. Doctrina del Tribunal sobre la falta de legitimación *ad causam*.

En materia de impugnación de pliegos, merece destacar la [Resolución 288/2025](#), de 25 de abril⁵², que analiza la legitimación del Colegio Oficial de Arquitectos de Sevilla que debe estar directamente vinculada a los motivos en que funde su impugnación, de modo que solo aquellos que defiendan los intereses generales de la profesión de arquitecto permitirán reconocer interés legítimo al colegio profesional, a efectos del recurso especial. En el supuesto analizado, esta legitimación solo podrá reconocerse en la medida que los intereses de la profesión se hayan visto amenazados y/o perjudicados por las cláusulas del pliego; principalmente, porque dichas cláusulas extiendan a otros colectivos profesionales funciones que puedan ser exclusivas de los arquitectos, o porque se excluya a estos de su participación en la licitación y ejecución del contrato o no se les mencione expresamente para el desarrollo de determinadas tareas. En este sentido, conviene recordar que en la memoria del año 2024 ya incluíamos la referencia a la [Resolución 503/2024](#), de 12 de noviembre⁵³ por incorporar la doctrina reciente del Tribunal Supremo⁵⁴ en materia de legitimación de colegios oficiales.

Por tanto, en esta cuestión, la clave está en la existencia de una conexión específica entre el acto impug-

nado 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 profesión⁵⁵.

Partiendo de ello, en el supuesto analizado en la [Resolución 228/2025](#), de 25 de abril, se declaró la inadmisión por falta de legitimación del Colegio Oficial de arquitectos tras constatar que la impugnación cuestionaba, por un lado, la elección del procedimiento abierto y no del concurso de proyectos para la adjudicación del contrato y, subsidiariamente, que para la redacción y ejecución de las sucesivas fases previstas en el pliego se acuda al procedimiento negociado sin publicidad al amparo de lo dispuesto en el artículo 168, letra e) de la LCSP. Tratándose, por tanto, de motivos que versan sobre el procedimiento elegido para la adjudicación del contrato, sin que pueda inferirse que las presuntas infracciones redunden en perjuicio de la profesión ni de

los intereses generales de los arquitectos como colectivo profesional.

Sobre la legitimación para interponer el recurso contencioso-administrativo existe una copiosa jurisprudencia que hemos de entender aplicable al ámbito del recurso especial en materia de contratación, siendo la clave de bóveda en todo caso el concepto de interés legítimo⁵⁶.

Acerca de la legitimación activa de las asociaciones empresariales este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones (v.g. [Resolución 225/2014](#); [Resolución 254/2015](#); [Resolución 143/2016](#); [Resolución 214/2017](#); [Resolución 233/2018](#); [Resolución 562/2023](#); [Resolución 518/2024](#) y [Resolución 227/2025](#), entre otras) señalando que el estudio de la legitimación en estos casos pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre

los intereses defendidos por la asociación, no pudiendo negársele legitimación sin antes analizar aquella incidencia y el modo en que la misma resulta justificada e invocada en el recurso interpuesto. Al respecto, merece destacar el pronunciamiento contenido en la [Resolución 716/2025](#), de 28 de noviembre⁵⁷, que, a la vista de los estatutos de la asociación recurrente y del objeto de la impugnación negó legitimación a la asociación recurrente⁵⁸, al apreciar que los fines de la asociación no van dirigidos a la defensa de los intereses del colectivo profesional de técnicos en emergencias sanitarias (TES), sino a la defensa de los intereses de todos aquellos ciudadanos afectados por los incumplimientos de cualquier persona, empresa u organismo en el ámbito de los servicios prestados por los TES.

⁵⁶. En este sentido, si bien el artículo 48 de la LCSP regula con amplitud la legitimación en el recurso especial, sigue siendo requisito necesario el interés legítimo de quien lo interpone —sea persona física o jurídica— no bastando el mero interés en defensa de la legalidad.

⁵⁷. Dictada en el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ASOCIACIÓN PLATAFORMA DE TÉCNICOS DE EMERGENCIAS SANITARIAS DE ANDALUCÍA (PLATESA) contra el pliego de prescripciones técnicas del contrato denominado “Servicio de transporte sanitario terrestre urgente y programado para los centros sanitarios de la provincia de Huelva adscritos a la Central Provincial de Compras de Huelva (Servicio Andaluz de Salud) mediante procedimiento abierto y presentación electrónica de ofertas” promovido por el Hospital Universitario Juan Ramón Jiménez de Huelva, adscrito al Servicio Andaluz de Salud (Expte. CONTR 2025 0000359165).

⁵⁸. El TARCJA concluyó que la asociación carece de legitimación para la interposición del recurso especial y ello por dos razones:
1) La impugnación se fundamenta en que determinadas cláusulas de los pliegos suponen incumplimientos normativos que afectan negativamente al colectivo profesional de los TES (i) porque sería el único personal que —con arreglo a las citadas cláusulas— estaría a bordo de la ambulancia tipo A1 (no asistencial) en traslados urgentes y (ii) porque al tener que movilizar pacientes dentro del centro hospitalario, estaría realizando funciones propias de los celadores. No obstante, hay que estar a lo dispuesto en los estatutos en orden a determinar el alcance de la legitimación de la asociación para recurrir, no estando amparados los motivos del recurso en los fines de aquella conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de los citados estatutos; los cuales, por imperativo legal —artículo 7.1 d) de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo—, han de describir con precisión los fines y actividades de la asociación.

Ciertamente, puede resultar sorpresivo que una asociación cuya denominación se identifica con el nombre de un colectivo profesional no prevea luego específicamente en sus estatutos la defensa de los intereses de dicha profesión. No obstante, reiteramos, es a tales estatutos a los que hay que atender para apreciar la existencia o no de interés legítimo y, por ende, de legitimación de la asociación.

2) En el primer motivo de impugnación, PLATESA deja también señalado que el traslado urgente del paciente en ambulancia tipo A1 donde solo va a bordo el TES supone, además de una sobrecarga laboral para este, un riesgo evidente para el paciente en caso de que este pudiese requerir asistencia sanitaria *in itinere*. Se observa, en este caso, que el interés esgrimido por la asociación, aun cuando pudiera entroncar con el fin estatutario relativo a la defensa de los intereses de usuarios potencialmente afectados por incumplimientos provenientes de empresas u organismos en el ámbito de los servicios prestados por los TES, no deja de ser un interés genérico y difuso que se proyecta sobre los ciudadanos en general como colectivo indeterminado de personas eventualmente usuarias del servicio de transporte sanitario. Dicho interés desborda el concepto de interés legítimo reconocido en el artículo 48 de la LCSP y no habilita para la interposición del recurso especial.

⁵². Recaída en el recurso especial interpuesto por el Colegio Oficial de Arquitectos de Sevilla contra los pliegos que rigen el contrato denominado “Redacción de Proyecto Básico de Reforma y Ampliación (Fase A) de la Facultad de Medicina de la Universidad de Sevilla”.

⁵³. 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.

⁵⁴. Sentencia núm. 317/2024, de 27 de febrero, del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) pronunciamiento que resume la doctrina del Tribunal Constitucional y del propio Tribunal Supremo sobre la legitimación de los Colegios profesionales, a la vez que analiza esta legitimación desde la perspectiva de la impugnación de convocatorias y pliegos rectores de licitaciones públicas.

⁵⁵. 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».

Resulta ilustrativa acerca de lo que venimos exponiendo la [Resolución 491/2025](#), de 11 de agosto⁵⁹ pronunciamiento en el que si bien desde una perspectiva formal, a la vista de los estatutos de la asociación recurrente, este Tribunal apreció la existencia de interés legítimo para la interposición del recurso contra los pliegos, no obstante, se analizó la legitimación *ad causam* en relación con los motivos de impugnación esgrimidos partiendo de que la asociación no participó en la licitación, sino que impugnó los pliegos, determinadas circunstancias y una determinada cláusula⁶⁰. Como indica la referida resolución, la asociación no acredita su legitimación para la interposición del recurso especial, exteriorizándose que tiene como finalidad evitar una posible y futura, aún no producida situación de ilegalidad que aún no se ha consumado, realizando una suerte de defensa de la legalidad, que desborda el concepto de interés legítimo regulado en el artículo 48 de la LCSP.

Por otra parte, ha seguido aplicándose durante el presente ejercicio el criterio de este Tribunal, expresado, entre otras, en la [Resolución 71/2021](#), de 4 de marzo; [Resolución 575/2021](#), de 23 de diciembre; [Resolución 205/2022](#), de 25 de marzo; [Resolución 407/2023](#), de 1 de septiembre o la [Resolución 47/2024](#), de 1 de febrero, 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 es preciso analizar los motivos de fondo esgrimidos en los recursos para reconocer o denegar la legitimación a los diversos recurrentes sobre la base de que las alegaciones efectuadas en aquellos pongan 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. Ejemplo de ello es la [Resolución 713/2025](#), de 25 de noviembre⁶¹ que reviste singularidad en el análisis de la legitimación de la recu-

rente que basa esta en la titularidad de los terrenos e instalaciones donde se desarrolla la gestión del servicio cuyo análisis/estudio constituye uno de los contenidos principales de la contratación proyectada y sostiene que ostenta derechos e intereses legítimos que se ven directamente afectados por el objeto de la licitación, sin que se la haya tenido en cuenta, ni conferido participación alguna, en la elaboración de los pliegos y de la memoria técnica que ha dado soporte, en concreto, al pliego de prescripciones técnicas. En este pronunciamiento, el Tribunal, partiendo de la doctrina de la legitimación para la interposición del recurso especial en supuestos similares, efectuó un análisis detallado a fin de poder vislumbrar si, atendiendo a los motivos de impugnación esgrimidos era posible reconocer la existencia de un interés legítimo en la recurrente que le habilite para la interposición del presente recurso en los términos en que aparecía planteado el recurso.

Se concluyó en que una lectura atenta de los motivos de impugnación esgrimidos en el recurso permitía concluir que la pretensión verdaderamente subyacente se dirige contra la anulación de los pliegos, en última instancia, por no haber tenido en cuenta o haber ignorado, como se reitera en el escrito, la realidad fáctica existente respecto de la titularidad de los terrenos, instalaciones e infraestructuras del centro de tratamiento Montemarta-Cónica en el que se desarrolla la gestión de los servicios. Esto es, reclama a todas luces, su participación o intervención en un procedimiento de licitación para el que no acredita ni siquiera la posibilidad de concurrir, y tampoco lo pretende, declarando la inadmisión por falta de legitimación de la recurrente en los términos que allí fueron analizados.

En materia de **impugnación de adjudicaciones**, también ha de analizarse la legitimación *ad causam* de la recurrente, partiendo de los motivos de impugnación alegados y 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; [5/2020](#), de 30 de enero; [172/2020](#), de 1 de junio y [254/2021](#), de 24 de junio o la [Resolución 643/2024](#), de fecha 20 de diciembre) en las que se ha analizado el concepto de interés legítimo y, por ende, la legitimación activa para la interposición del recurso. En ellas, con invocación de doctrina del Tribunal Supremo, se indicaba 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 aquella.

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 2025 en diversas Resoluciones. Entre ellas, paradigmática es la [Resolución 765/2025](#), de 19

⁵⁹. Dictada en el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROMOTORES DE ESPECTÁCULOS TAURINOS (AEPET) contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otra documentación, rige el procedimiento de licitación del contrato denominado «Organización de festejos taurinos 2025 del municipio de Beas», (expediente número 1517 2025), convocado por el Ayuntamiento de Beas (Huelva) y que negó legitimación a la citada asociación.

⁶⁰. Sobre la nulidad de los pliegos por contener los pliegos un contenido (objeto del contrato) imposible (primer motivo de impugnación) se apreció que el motivo del recurso especial es preventivo, es decir, ad cautelam porque no denunciaba una determinada infracción cometida, resultando ser un recurso ad cautelam en cuanto al motivo impugnado, porque en todo momento expresa que habrá un incumplimiento futuro que aún no ha sucedido. Aunque el pliego establece que las fiestas patronales se llevarán a cabo del día 23 al 28 de agosto, aún no es que no se haya formalizado el contrato, es que no se ha adjudicado, es decir, no se ha producido un incumplimiento del plazo de formalización de 15 días.

Con relación a la impugnación de la cláusula 10.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) a efectos de legitimación se analiza que los pliegos fueron publicados hasta tres veces, y que la recurrente interpuso un recurso especial previo sin impugnar la cláusula, aunque defiende el recurso que había sido modificada. Pues bien, el TARCJA analiza que en la argumentación que despliega el recurso no resulta controvertida la forma de acreditación, sino lo que ya resultaba recogido en el pliego de prescripciones técnicas en la cláusula tercera, que no había sufrido modificación posterior, por lo que considera que, por razones elementales de seguridad jurídica y preclusividad de los plazos, el apartado cuestionado de la cláusula 10 del pliego y la remisión al PPT tienen un contenido firme y consentido no pudiendo ser objeto de nueva impugnación bajo la apariencia formal de que estamos ante un nuevo pliego distinto al anulado; pues dicho pliego es reproducción parcial del anterior que ya quedó firme y consentido en todos los aspectos que no fueron denunciados y combatidos.

⁶¹. Recaída en el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ABONOS ORGÁNICOS SEVILLA, S.A contra el anuncio de licitación, los pliegos y demás documentación contractual que rigen el procedimiento de licitación del «Contrato de Servicio para los estudios de consultoría para la licitación de la concesión del servicio de gestión de los residuos municipales en el ámbito de la Mancomunidad de Los Alcores» (Expediente 85/2025) convocado por la referida Mancomunidad.

de diciembre⁶², que analizó con detenimiento el caso singular y, en concreto, la legitimación ad causam de la entidad recurrente que, no habiendo participado en la licitación, impugnaba la resolución de adjudicación solicitando la nulidad del procedimiento al haberse dictado la adjudicación sobre la base de un proyecto que incumplía, a su juicio, el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Edificios (RITE) y vulneraba toda la normativa de aplicación así como las disposiciones reglamentarias de obligado cumplimiento⁶³. El pronunciamiento reviste interés porque aborda el punto de conexión alegado por la recurrente en el que hace descansar su legitimación, esto es, la condición de proveedor y titular de una tecnología oficialmente reconocida como alternativa, de “alta eficiencia” y “disponible” (IBPA) y que,

por el hecho de ser las medidas obligatorias en el RITE, al ser nominativas, singulares y únicas, y no haberlas contemplado en el proyecto, ni en los pliegos, le genera un perjuicio económico directo y cierto⁶⁴.

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 la [Resolución 562/2021](#) y [Resolución 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 de 2022, y también la [Resolución 291/2023](#),

62. Recaída en el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad Pradditive laq, S.L., contra la resolución de adjudicación, publicada el día 26 de noviembre de 2025 en el procedimiento de licitación del contrato denominado “Contratación mixta por el Servicio Andaluz de Salud de las obras del nuevo hospital de Málaga y la concesión de las obras y explotación de los aparcamientos mediante procedimiento abierto y financiado con fondos europeos”, (expediente CC.0003/2025 (Nº SIGLO 109/2025)), (CONTR 2025 0000378906), convocado por la Agencia administrativa Servicio Andaluz de Salud, adscrita a la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias.

63. Como expresábamos en el Fundamento de Derecho Segundo «[...] una lectura atenta del escrito de recurso revela que el fondo de la cuestión debatida, como pone de manifiesto el órgano de contratación en su informe, se dirige a combatir el presunto incumplimiento por parte del proyectista al ignorar la obligación del RITE (IT 1.2.3) y con ello, obviar, según afirma, una medida de alta eficiencia, singular y disponible, que genera instalaciones alternativas de alta eficiencia, y que cumple con el Real Decreto 1027/2007. Al hilo de esa cuestión, el recurso desgrana, de manera prolija, los objetivos del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) de descarbonización, eficiencia energética, energías renovables, seguridad energética y reducción de emisiones en cumplimiento del marco europeo del Pacto Verde, y se centra en la utilidad de la IBPA para incrementar la eficacia de todos los elementos considerados estratégicos en el PNIEC, para concluir que el proyecto de la presente contratación, al omitir una medida que cumple con los estándares de alta eficiencia y que está disponible, no solo incumplió una norma reglamentaria (el RITE) sino que vulneró directamente la finalidad pública y estratégica del proyecto, cual es la máxima eficiencia y mejor relación calidad-precio.

[...] 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».

64. El TARCJA dictamina que «La recurrente no concreta dicho perjuicio, sino que, tras una prolija y abigarrada exposición de antecedentes sobre el marco jurídico y reglamentario de la IBPA, así como la definición funcional de las medidas e instalaciones de alta eficiencia, incide en la discriminación —que califica de funcional— que le genera la falta de publicación de las medidas singulares, no entre sujetos, sino entre tecnologías de igual finalidad pública, pretendiendo reforzar con ello la tesis de su legitimación, para solicitar la retroacción de actuaciones únicamente para la incorporación de tal previsión al proyecto. Asimismo, insiste en la falta de atención por parte del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), la ausencia de promoción institucional y de público reconocimiento operativo por aquel de las medidas singulares lo que, a su entender, distorsiona el mercado y restringe la competencia, aparte de ser contraria al principio de neutralidad tecnológica, conductas que achaca al MITECO y que, por obvias razones, quedan extramuros del ámbito de cognición de este Tribunal».

de 19 de mayo, [Resolución 223/2024](#), de 23 de mayo, [Resolución 181/2024](#), de 26 de abril o la [Resolución 241/2024](#), de 17 de junio.

Todos los pronunciamientos del Tribunal sobre esta cuestión encuentran fundamento en la doctrina jurisprudencial y administrativa reciente, que 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 impugna, sin que podamos admitir como interés legitimador la eventualidad de poder participar en una 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 este Tribunal de exclusión⁶⁵ apreciándose la inadmisión del recurso, fundamentada en las exigencias del principio de seguridad jurídica, de toda suerte que, una vez que el órgano jurisdiccional 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.

Entre las dictadas en el año 2025 la [Resolución 110/2025](#), de 14 de febrero, recaída en el recurso interpuesto por una licitadora contra la resolución de adjudicación cuya oferta había quedado excluida con ocasión del dictado de la [Resolución 351/2024](#), de 2 de septiembre del TARCJA que no constaba que hubiese sido recurrida⁶⁶.

El criterio que venimos manteniendo coincide con el expresado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la Resolución 149/2020, de 6 de febrero, que apreció la falta de legitimación de 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

65. Resolución 559/2022 y Resolución 560/2022, ambas de 18 de noviembre.

66. En el actual recurso, la recurrente pretende (i) que se estime el recurso contra la improcedente adjudicación, (ii) que se anule la resolución de adjudicación de 26 de noviembre de 2024. Pues bien, a la vista de las pretensiones ejercitadas relativas a la anulación de la adjudicación del contrato por indebida admisión de la oferta de la adjudicataria, el Tribunal declaró que la eventual estimación del presente 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 este acto impugnatorio beneficio alguno más allá que la hipotética posibilidad de que resultara adjudicataria de un futuro procedimiento de contratación si el órgano de contratación, tras la previa declaración de desierto del actual procedimiento de adjudicación, decidiera convocar una nueva licitación, a la que la entidad ahora recurrente pudiese o le interesare presentarse. Tales circunstancias desbordan 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 ni eventual, cuando dispone que «Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso [...]».

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.

Asimismo, la [Resolución 111/2025](#), de 21 de febrero, que analizó la legitimación de la recurrente para la interposición del recurso contra la adjudicación del contrato, respecto de los lotes 1 y 2, habida cuenta que su oferta había resultado excluida de la licitación mediante resoluciones de 9 de enero de 2025 del órgano de contratación, respecto de los citados lotes. El Tribunal dictaminó que, estando excluida la oferta de la entidad ahora recurrente de la licitación de los lotes 1 y 2 por el órgano de contratación, la exclusión es firme y definitiva, y consentida por la recurrente, no solo en vía administrativa, sino también en vía jurisdiccional —al menos con los datos de que disponía este Tribunal—, aun cuando todavía no ha transcurrido el plazo para su impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo.

Dentro de la casuística diaria del Tribunal, encontramos también pronunciamientos en los que hemos tenido que analizar el contenido impugnatorio de los recursos especiales a fin de determinar la concurrencia de la le-

gitimación *ad causam* de los recurrentes. 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.

Ejemplo de ello es el analizado en las [Resoluciones 325/2025](#) a [342/2025](#)⁶⁷ en las que se indicó que, en el examen de la legitimación reconocida por el legislador español para interponer el recurso especial, no puede perderse de vista lo dispuesto en la Directiva 89/665/CEE, cuyo artículo 1.3 —en su actual redacción— dispone que «Los Estados miembros velarán por que, 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». Este Tribunal afirma que «una extensión desmedida del concepto de legitimación para la interposición del recurso especial podría llevar a un desbordamiento de esta figura e ir contra su propia naturaleza jurídica y finalidad, como instrumento ágil y eficaz dirigido a la resolución de controversias en el seno de las licitaciones, cuando todavía es posible solventar el conflicto y reponer, en su caso, la legalidad del procedimiento licitatorio». Al efecto, el artículo 1.1 de la Directiva 89/665 dispone que «los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que las decisiones adoptadas por los poderes adjudicadores puedan ser recurridas de manera eficaz y, en particular, lo más

rápidamente posible, en las condiciones establecidas en los artículos 2 a 2 septies de la presente directiva, cuando dichas decisiones hayan infringido el derecho de la Unión en materia de contratación pública o las normas nacionales de incorporación de dicha normativa» e invoca la Resolución 162/2025, de 7 de febrero del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, para concluir que no procede reconocer legitimación a la persona recurrente, la cual no ostenta ni puede ostentar la condición de licitadora por no tratarse de un operador económico interviniente en el mercado, ni constar que se dedique a la actividad que constituye el objeto del contrato⁶⁸.

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 recurso, 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.

Durante el año 2025 destacamos el pronunciamiento de este Tribunal en la [Resolución 352/2025](#), de 13

de junio, por la singularidad que revistió el análisis de la representación del compareciente por haber tenido conocimiento —a través del informe del órgano de contratación al recurso— que había fallecido con anterioridad la persona que figuraba en el asiento de presentación, y que había firmado de manera conjunta con otro compareciente el recurso. El Tribunal argumentó que, ante las circunstancias sobrevenidas, hubiera resultado suficiente, a los efectos del artículo 51 de la LCSP, la acreditación de la representación del administrador único de la entidad que figuraba como administradora única, sin perjuicio de haber comunicado la situación de interinidad y los trámites y actuaciones que se estaban llevando a cabo, por lo que resultaba innecesario la utilización de la firma electrónica de una persona que había fallecido. A la vista de lo analizado, se concluyó que la presentación del recurso y la plasmación de la voluntad se llevó a cabo utilizando el certificado electrónico de persona fallecida que carecía de capacidad para personarse y, por tanto, el Tribunal declaró la inadmisión del recurso por tal motivo.

XI.1.3. Artículo 55 c) Haberse interpuesto el recurso contra actos no susceptibles de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44

El número de resoluciones dictadas en el año 2025 fundamentadas en esta causa de inadmisión que afecta al ámbito objetivo del recurso asciende a noventa y siete, lo que significa un incremento notable respecto del

⁶⁷. Se trata de un conjunto de recursos especiales en materia de contratación interpuestos por personas físicas en su condición de funcionarias provenientes de la extinta Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL) que aducían, en síntesis, que la proposición de SCA (entidad adjudicataria del contrato de seguro colectivo de asistencia sanitaria convocado por el Ayuntamiento de Lucena (Córdoba) incumple los pliegos rectores de la contratación al incluir menos centros médicos y excluir el concierto con determinadas clínicas como especialidades médicas.

⁶⁸. El TARCJA concluye que «Ciertamente, el recurso se dirige contra la adjudicación del contrato por considerar que la oferta adjudicataria incumple los pliegos, pero esta supuesta infracción del poder adjudicador es invocada con base en un interés que excede del amparado por el recurso especial; y ello, por cuanto la persona recurrente impugna la adjudicación del contrato de seguro colectivo de asistencia sanitaria, en su condición de funcionario de la entidad local y beneficiario de la prestación sanitaria contratada, suscitando cuestiones relacionadas con el ámbito de cobertura del seguro que resultan ajenas al interés en participar en una licitación y en obtener un determinado contrato».

número de las dictadas en el año 2024 (sesenta y dos). Continúa siendo, por lo tanto, el mayor porcentaje de resoluciones de inadmisión del TARCJA.

Dada su práctica automaticidad, no nos detendremos en la presente memoria en la exposición que resultaría, por lo demás, prolija, de aquellas resoluciones de inadmisión de recursos especiales en materia de contratación por referirse a contratos no incluidos en el ámbito objetivo del recurso conforme al artículo 44.1 de la LCSP, por no alcanzar el umbral del recurso, o por tratarse de negocios jurídicos excluidos de la LCSP. No obstante, sí merece la pena destacar, por su singularidad la [Resolución 463/2025](#), de 29 de julio, que recayó en el recurso especial interpuesto por una persona física con relación a actos derivados de una oferta de empleo público tramitado por el Ayuntamiento de Torrox (Málaga) circunscrito a actuaciones que se habrían tramitado en el ámbito de una contratación temporal llevada a cabo de conformidad con el artículo 15.2 cuarto párrafo del Texto Refundido del estatuto de los Trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre⁶⁹.

A continuación, conviene exponer y reflexionar sobre aquellos pronunciamientos recaídos en recursos especiales contra actuaciones no susceptibles de recurso, conforme al artículo 44.2 de la LCSP partiendo siempre de la premisa de que la casuística diaria y la diversidad de asuntos impide acotar la multiplicidad de los que se registran a diario y han de ser analizados por el Tribunal.

A la vista del ámbito objetivo del artículo 44.2 de la LCSP, vamos a detenernos en alguno de los pronunciamientos de inadmisión más significativos dictados a lo largo del año 2025.

De interés resulta la [Resolución 125/2025](#), de 27 de febrero⁷⁰ que analizó si la solicitud de indemnización al amparo del artículo 152 de la LCSP como consecuencia de la resolución por la que se decide no adjudicar el contrato, tiene cabida en el ámbito objetivo del recurso especial conforme a lo previsto en el artículo 44.2 de la LCSP⁷¹. Idéntico pronunciamiento, por versar el recurso sobre la misma pretensión en el recurso interpuesto por otro recurrente, se contiene en la [Resolución 126/2025](#), de 27 de febrero.

En otras ocasiones, resulta necesario desentrañar la verdadera naturaleza del escrito presentado a fin de determinar si verdaderamente nos encontramos ante un recurso especial. Ejemplo de ello es la [Resolución 755/2025](#), de 12 de diciembre⁷² que concluye que no tiene naturaleza de recurso especial porque, si bien el escrito contiene argumentos que cuestionan determinadas actuaciones del órgano de contratación, la finalidad pretendida por la recurrente con el mismo⁷³ no era interponer un recurso especial en materia de contratación, sino solicitar una serie de aclaraciones. En este sentido, aplica el criterio adoptado por este Tribunal en supuestos similares al presente, entre otras, en la [Resolución 9/2019](#), de 17 de enero; [Resolución 43/2019](#); [Resolución 44/2019](#); [Resolución 45/2019](#), de 19 de febrero las tres y [Resolución 308/2020](#), de 17 de septiembre.

Asimismo, hay que mencionar supuestos que se registran en el Tribunal que no pueden tener ni la naturaleza ni el cauce procedimental del recurso especial. Es el

supuesto analizado por la [Resolución 790/2025](#), de 26 de diciembre⁷⁴ en la que se recordó que no cabe interponer recurso administrativo ordinario contra la resolución que pone fin al recurso especial, ya que únicamente es posible la interposición de recurso contencioso-administrativo, tratándose de un régimen jurídico estricto y excluyente⁷⁵.

Entre los pronunciamientos de inadmisión siguen registrándose como los más frecuentes los relativos a los actos de trámite no cualificados dictados en el procedimiento de adjudicación.

En el año 2025 hemos seguido aplicando 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 especial⁷⁶ conforme a lo previsto en el artículo 44.2 b) del TRLCSP.

Es interesante recordar la doctrina de este Tribunal (por todas, la [Resolución 291/2020](#), de 27 de agosto, en la

⁶⁹. El Tribunal razona que «Así, para determinar si el recurso interpuesto por la entidad recurrente se dirige contra alguno de los contratos mencionados en el párrafo anterior debemos analizar previamente la naturaleza jurídica de la figura objeto de la licitación que se impugna.

A este respecto, el contrato al que hace referencia dicho escrito tiene por objeto contratación de personal laboral temporal de dicho Ayuntamiento. Por su parte, el artículo 11 de la LCSP respecto de “Otros negocios o contratos excluidos” señala en su apartado 1 que lo está «la relación de servicio de los funcionarios públicos y los contratos regulados en la legislación laboral queda excluida del ámbito de la presente ley».

Por lo tanto, conforme a lo expuesto, procede señalar que estamos en presencia de actos derivados de una contratación laboral 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 11.1».

⁷⁰. Dictada en el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad Ideara S. L., con relación a la solicitud de compensación por su participación en el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio para la realización de un estudio de detección de necesidades de formación”, (Exp. CONTR 2024/ 0000623882), convocado por la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo.

⁷¹. El Tribunal concluyó que, en el supuesto analizado, no se impugna la decisión de no adjudicar el contrato por motivos de fondo; es decir, por no concurrir las razones de interés público alegadas por el órgano de contratación para no adjudicar. No es este el objeto del recurso, sino que se demanda del Tribunal un pronunciamiento sobre el derecho a una compensación por los gastos incurridos, pedimento que no tiene cabida en el ámbito del recurso especial, que está concebido para la corrección de decisiones propiamente contractuales de los poderes adjudicadores que supongan vulneración de la normativa europea y nacional sobre contratación pública. Se concluyó, además, que la propia solicitud contenida en el escrito que se dirigía a indemnizar a la recurrente supone instar una facultad que no tiene atribuida el Tribunal y para lo que, en su caso, sería competente el órgano de contratación.

⁷². Recaída en el recurso especial contra la resolución de adjudicación, dictada en el seno del procedimiento de contratación denominado “Suministro de tracto sucesivo y por precio unitario mediante acuerdo marco de material sanitario fungible de nebulización y oxigenoterapia con destino a los centros sanitarios de la provincia de Málaga, pertenecientes al Servicio Andaluz de Salud”, (Expte. CONTR 2025 0000424745), promovido por el Hospital Universitario Regional de Málaga adscrito al Servicio Andaluz de Salud, agencia administrativa adscrita a la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias.

⁷³. «Lo cierto es que en su contenido en ningún momento se identifica como tal, ni del mismo se desprende que combata de forma directa la decisión del poder adjudicador, ni tampoco reúne los requisitos establecidos en el artículo 51 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP). Este escrito no tiene, pues, naturaleza de recurso especial porque, si bien contiene argumentos que cuestionan la decisión de la mesa, la finalidad pretendida por la recurrente con el mismo no era interponer un recurso».

⁷⁴. En aquel pronunciamiento se analizó el recurso de reposición interpuesto por un concejal del Ayuntamiento de Utrera contra la resolución 771/2025, de 19 de febrero de este Tribunal recaída en el recurso 725/2025 que inadmitía el recurso especial interpuesto contra el acuerdo de adjudicación de fecha 27 de noviembre de 2025, dictado en el seno del procedimiento de licitación del contrato denominado «Concesión de la gestión del servicio de ordenación y regulación de aparcamientos de vehículos en la vía Pública (O.R.A.) del municipio de Utrera» (Expediente CSV03/2025), convocado por el Ayuntamiento de Utrera (Sevilla).

⁷⁵. Así se recuerda que «La Resolución 771/2025, de 19 de diciembre, es directamente ejecutiva, resultando de aplicación, en su caso, las normas generales sobre el procedimiento de apremio (art.101 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Contra la resolución dictada en este procedimiento solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo (art.10.1. k) y l) y 11.1.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), como se establecía en el propio pie de recurso de aquella resolución».

⁷⁶. 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

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, salvo 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.

Son frecuentes los supuestos de inadmisión del recurso especial por dirigirse contra actos de trámite no cualificados, como el informe de resultados de valoración de las ofertas. En este sentido, la [Resolución 441/2025](#), de 18 de julio inadmitió el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra el informe de valoración en la medida que no produce indefensión o perjuicio irreparable a los derechos e intereses legítimos de la recurrente, no le impide continuar en el procedimiento, ni decide directa o indirectamente sobre la adjudicación, tratándose, por tanto, el acto recurrido de un acto que no es definitivo, y no es susceptible de impugnación independiente.

Merece la pena reseñar también la [Resolución 433/2025](#), de 15 de julio⁷⁷ en la que, partiendo de la doctrina

antes expuesta, se analizó la susceptibilidad de recurrir el acuerdo de aceptación de la propuesta de la mesa y el requerimiento de documentación previa a la adjudicación a la entidad propuesta como adjudicataria, llegando a la conclusión de que no produce indefensión o perjuicio irreparable a los derechos e intereses legítimos de la recurrente, no le impide continuar en el procedimiento, ni decide directa o indirectamente sobre la adjudicación. Por consiguiente, no resulta un acto definitivo en tanto, que a la vista del procedimiento seguido —y sin prejuzgar su legalidad—, será el órgano de contratación el que tenga que resolver definitivamente sobre la admisión o rechazo, siendo en este último supuesto cuando el acto podrá ser objeto de impugnación.

La admisión de licitadores y de ofertas como acto susceptible de recurso especial suscita, como venimos poniendo de manifiesto en anteriores memorias 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, la cual 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)⁷⁸. 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. Asimismo, en la [Resolución 234/2024](#), de 7 de junio⁷⁹, 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.

Entre las dictadas a lo largo del año 2025, en aplicación de tal doctrina, podemos destacar la [Resolución 617/2025](#), de 10 de octubre⁸⁰ que resulta de interés en la medida que trae a colación, al analizar la legitimación de la recurrente para la interposición del recurso especial, la doctrina del Tribunal a propósito de la legitimación cuando el acto impugnado es la admisión de licitadores y/o de ofertas y aquel se formaliza en fases muy incipientes del procedimiento cuando aun no es posible determinar el beneficio cierto que puede obtener la recurrente con una eventual estimación del recurso.

XI.1.3.1. 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 junio⁸¹, que ya incluíamos en la memoria anterior, cuyo interés reside

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».

79. 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).

80. Recaída en el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad Meteclim Services, S.L., contra la admisión de otra entidad licitadora en el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios denominado "Elaboración de la hoja de ruta, seguimiento y actualización de los planes de mejora de calidad del aire a la nueva normativa europea", convocado por la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente (Expte. CONTR 2025 0000320039).

81. 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.

directa o indirectamente sobre el fondo, al no crear derechos invocables por los licitadores, no produce perjuicios irreparables a derechos o intereses legítimos, ni genera indefensión por cuanto los defectos pueden hacerse valer en el recurso contra el acto definitivo que es la adjudicación.

77. Dictada en el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ACTÚA, SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L. contra el acuerdo de aceptación de la propuesta de adjudicación y de requerimiento de documentación previa a la adjudicación dictado en el seno del procedimiento de contratación denominado "Servicio de Limpieza viaria del municipio de Benacazón", (Expte. P4101500I-2025/000003-PEA), promovido por el Ayuntamiento de Benacazón (Sevilla).

78. 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

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, expresado en la [Resolución 144/2017](#), de 5 de julio, o en la [Resolución 125/2017](#), de 9 de junio, en las que el acto impugnado es la resolución de adjudicación, desde un punto de vista formal, la incautación de la garantía provisional, desde un punto de vista material, es 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 la mencionada incautación de la garantía podría ocasionar 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 podemos hacer de la Resolución 583/2025 a Resolución 593/2025⁸² en las que se examinó la susceptibilidad para ser recurrido el acuerdo adoptado por la mesa de contratación por el que se ordena una revisión de los criterios interpretativos de los pliegos, ordena una nueva identificación de las ofertas incursas en anormalidad y acuerda dejar sin efecto todos los acuerdos adoptados en sesiones anteriores sobre las ofertas identificadas como anormalmente bajas. Al respecto se argumenta que, en cuanto al acto recurrido, no se interpone contra los pliegos, ni contra la adjudicación del contrato, ni contra un acto de trámite cualificado. Por tanto, el acto recurrido, es un acuerdo de la mesa que es un acto de trámite, que revisa determinados actos de trámite, no definitivos, efectuados previamente a su vez por la mesa de contratación⁸³.

XI.1.4. Artículo 55 d) Extemporaneidad del recurso

Son veintinueve las resoluciones de inadmisión dictadas por extemporaneidad en el año 2025, lo que denota que representan un porcentaje menor frente a otros motivos de inadmisión, pero sustancialmente ha experimentado un incremento respecto del ejercicio 2024.

Mención especial merece en el presente apartado la [Resolución 693/2025](#), de 14 de noviembre⁸⁴, en la que se expone, con carácter previo, la doctrina del Tribunal⁸⁵ sobre la notificación de los actos de exclusión de los licitadores y su aplicación posterior al caso concreto, diferenciándose el examinado de aquellos supuestos en los que la recurrente impugnaba su exclusión desde que tenía conocimiento de esta únicamente a través de la publicación del acta en el perfil, en cuyo caso podía impugnar aquella pero no estaba obligado a hacerlo hasta la notificación formal ex artículo 151 de la LCSP en la medida que la publicación del acta en el perfil del contratante no equivale a la notificación formal que exige el mencionado precepto. Así, en el supuesto que nos ocupa, desde un punto de vista formal, la recurrente interpuso el recurso contra la resolución del presidente de la mesa de contratación por el que, tras examinar el

contenido de las alegaciones presentadas, viene a ratificar el acuerdo adoptado por aquella en su sesión de 8 de octubre de 2025, en virtud del cual se excluye a la entidad recurrente. Dicho acuerdo, adoptado por la mesa de contratación en la fecha indicada, le fue comunicado a la recurrente al día siguiente, el 9 de octubre, y en él se hacía constar de manera expresa el motivo de exclusión, siendo la citada fecha la que, conforme al artículo 50.1 c) de la LCSP, debe considerarse como *dies a quo* para el cómputo del plazo de interposición, de ahí la extemporaneidad que determinó que su exclusión quedara firme y consentida, sin que proceda tomar en consideración, a efectos del cómputo del plazo, el acuerdo de ratificación de la exclusión adoptada por la mesa posteriormente, al tratarse de un acto confirmatorio de otro anterior que en su momento pudo ser impugnado y no lo fue.

En materia de impugnación de pliegos, en aplicación del artículo 50.1 b) de la LCSP la [Resolución 715/2025](#), de 28 de noviembre⁸⁶ se declaró la inadmisión por extemporaneidad del recurso especial interpuesto frente a aquellos sin haber lugar a pronunciarse sobre la medida cautelar solicitada ni sobre el fondo del asunto.

Asimismo, mediante la [Resolución 527/2025](#), de 29 de agosto se declaró la inadmisión por extemporaneidad del recurso interpuesto contra el pliego de prescripciones

⁸². Recaídas en los recursos especiales interpuestos por la Asociación Patronal Andaluza de Atención temprana

⁸³. Al respecto recuerda que «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.

Téngase en cuenta que se deja sin efecto la declaración de las ofertas incursas en baja, debiendo tenerse en cuenta que aun cuando hubiera sido este el objeto del recurso especial, al haberlo hecho la mesa, ni siquiera este acto sería susceptible de recurso, pues de conformidad con el citado artículo 149 de la LCSP, la competencia para la aceptación o rechazo de una oferta, incurso inicialmente en baja anormal es del órgano de contratación, teniendo la mesa de contratación solamente competencia para la identificación de las ofertas incursas inicialmente en baja anormal, la tramitación del procedimiento contradictorio y la propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación.

Así las cosas, según lo dispuesto en el artículo 55.c) de la LCSP, al haberse interpuesto el recurso contra un acto no susceptible de impugnación independiente, según lo previsto en el artículo 44, procede acordar la inadmisión del mismo por tal causa».

⁸⁴. Dictada en el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad Grupo ADL, Sociedad Cooperativa Andaluza de Interés Social contra la exclusión de su oferta del procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Prestación del servicio público de Ayuda a Domicilio y de dependencia a los usuarios que indique el Ayuntamiento de Vegas del Genil” (Expediente 3681/2025) promovido por el Ayuntamiento de Vegas del Genil (Granada).

⁸⁵. Este Tribunal se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la normativa aplicable en materia de contratación a la notificación de los actos de adjudicación, y en concreto, a los de las exclusiones de las entidades licitadoras o de sus ofertas, entre otras, en las resoluciones 111/2017 de 25 de mayo, 169/2017 de 11 de septiembre, 247/2018 de 7 de septiembre, 174/2020, de 1 de junio, 348/2020 de 22 de octubre, 356/2020 de 29 de octubre, 409/2021 de 21 de octubre, 180/2022 de 11 de marzo, 172/2023 de 17 de marzo y 521/2023 de 2 de octubre. En este sentido, en lo que aquí interesa, el artículo 151.2.b) de la LCSP impone expresamente al órgano de contratación la obligación de notificar la adjudicación a las entidades licitadoras excluidas, indicando entre otras cuestiones, los motivos por los que no se haya admitido su oferta.

⁸⁶. Recaída en el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad TicForYou, S.L. contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato denominado “Servicio de sistema de gestión de reserva y venta de entradas del Conjunto Monumental de la Alhambra y el Generalife y sus bienes adscritos”, convocado por el Patronato de la Alhambra y Generalife, entidad adscrita a la Consejería de Cultura y Deporte (Expte. CONTR 2025 0000536809).

técnicas por haberse interpuesto fuera del plazo legal establecido en el artículo 50.1 a) 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.

Por otra parte, no se ha registrado en el año 2025 pronunciamiento similar al de la [Resolución 85/2024](#), de 23 de febrero⁸⁷ que incluimos en la memoria del año 2024 y que recoge el criterio conforme al cual la LCSP establece claramente un régimen especial de notificaciones que, en aplicación de la regla *lex specialis derogat generali*, tiene una regulación directa y específica de la materia de la que se trate y prevalece sobre cualquier otra (Sentencia del Tribunal Supremo, 28/02/2001, REC. 559/2000). 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.

⁸⁷. 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.

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.

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.

La aplicación de esta doctrina, avalada ahora tras la sentencia del Tribunal Supremo a la que nos referíamos al principio de este capítulo de la presente memoria, representa un hito significativo a la hora de apreciar y aplicar motivos de inadmisión del recurso especial, si bien hemos de tener presente de futuro la apreciación de carácter técnico-jurídico que ha efectuado el Tribunal Supremo con relación a la denominación utilizada “cosa juzgada administrativa”.

Se trata del supuesto en que un recurrente interpone 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 adjudicación, 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 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.

XI.1.5.2. Recurso contra cláusulas de un pliego cuyo contenido es el mismo que el de las cláusulas de un pliego anterior del que trae causa el nuevo pliego impugnado:

Es criterio de este Tribunal (entre otras, [Resolución 408/2015](#), de 4 de diciembre y [Resolución 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, incluida en la memoria del año 2024 y en la que se analizó la posible causa de inadmisión del recurso al haberse deducido el recurso contra cláusulas de los pliegos cuyo contenido era idéntico al de pliegos anteriores que fueron anulados⁸⁸ 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. **Resolución 408/2015**, de 4 de diciembre; **Resolución 94/2016**, de 6 de mayo; **Resolución 151/2016**, de 1 de julio; **Resolución 125/2018**, de 4 de mayo; **Resolución 414/2020**, de 26 de noviembre; **Resolución 293/2022**, de 27 de mayo; **Resolución 407/2022**, de 28 de julio y **Resolución 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 argumentación⁸⁹ contenida en dichas resoluciones es 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.

No se ha registrado en el año 2025 ningún pronunciamiento en aplicación de dicha causa de inadmisión en recursos especiales interpuestos frente a los pliegos.

⁸⁸. 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.

⁸⁹. «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

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 2025 se han dictado diecinueve resoluciones de inadmisión por este motivo frente a las veintiséis dictadas en el ejercicio precedente.

Hemos de tener presente 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; la [Resolución 347/2023](#), de 30 de junio, o la [Resolución 445/2024](#), de 9 de octubre) en aquellos supuestos en los que, en los casos de impugnación de los pliegos, el órgano de contratación desiste del procedimiento de adjudicación. En tales casos, 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 aque-

llos, sin prejuzgar la legalidad de la actuación del órgano que, a veces, como estamos constatando, tiene lugar una vez que tiene conocimiento de la interposición de un recurso especial contra los pliegos, anticipándose al examen del fondo del asunto por el Tribunal, invocando infracciones insubsanables del ordenamiento jurídico al amparo del artículo 152. 4 de la LCSP.

Entre las dictadas en el año 2025 por este motivo cabe mencionar la [Resolución 140/2025](#), de 7 de marzo⁹⁰ que analizó la rectificación de los pliegos llevada a cabo por el órgano de contratación, una vez que tuvo conocimiento de la interposición del recurso especial y en la que se declaró la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, por la rectificación operada sin prejuzgar la validez de esta, y sin entrar a juzgar el Tribunal el contenido de los pliegos corregidos.

Es de reseñar la [Resolución 709/2025](#), de 25 de noviembre⁹¹ cuya curiosidad reside, sobre todo, en que, al ser

la adjudicataria de la agrupación la que impugna la adjudicación, fue necesario abordar el análisis de la legitimación de la recurrente en la medida que prima facie podría cuestionarse su interés legítimo dirigido a la obtención de una mayor puntuación habida cuenta que ostentaba la condición de adjudicataria. En apoyo de su legitimación, la recurrente invocaba la Resolución 24/2022, de 14 de enero, en la que el Tribunal reconoce la legitimación activa de un licitador para impugnar su adjudicación cuando alegue que la valoración de su oferta ha sido incorrecta, si bien entiende que la legitimación desaparece cuando los demás licitadores no recurran o vean desestimadas sus pretensiones, puesto que en ese momento deja de existir la posibilidad de que el recurrente obtenga un beneficio concreto o una ventaja derivada del recurso, al no poder ningún otro licitador resultar adjudicatario en su lugar⁹². Finalmente, se analizaron los efectos de la estimación parcial del recurso especial interpuesto por el licitador clasificado en segundo lugar que determinó la anulación de la adjudicación y la retroacción de actuaciones, por lo que, siendo la pretensión de la recurrente la obtención de una mayor valoración de su oferta, la controversia suscitada ha perdido de forma sobrevenida su objeto como consecuencia de la estimación del otro recurso procediendo la declaración de concluso del procedimiento.

XI.1.5.4. Falta de contenido impugnatorio del recurso:

Hemos apreciado un descenso significativo en el número 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. Son once los pronunciamientos dictados en el año 2025 que declaran la inadmisión por falta de contenido impugnatorio, sobre la base de que, como señalan los propios “considerandos” de la Directiva 89/665/CEE, de 21 de diciembre 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 ahí que resulte 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.

Ya hemos indicado en muchas ocasiones que es doctrina consolidada de este Tribunal desde la [Resolución 62/2012](#), de 29 de febrero, reiterada en la [Resolución 302/2020](#), de 10 de septiembre o la [143/2021](#), de 15 de abril, la [Resolución 304/2022](#) de 3 de junio; la [Resolución 528/2022](#), de 7 de noviembre o en la [Resolución 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

aquel, dicho clausulado nunca adquiriría firmeza y su plazo de impugnación no precluiría, lo que no puede admitirse por elementales razones de seguridad jurídica, principio que es de alcance constitucional y se consagra en el artículo 9.3 de la Constitución.

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

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

90. Recaída en el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Asociación de Empresas de Mantenimiento Integral y Servicios Energéticos, contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Servicio de mantenimiento de las instalaciones de calefacción, climatización y ACS de los edificios de la Universidad de Granada», (Expte. UGR/2025/0005), convocado por la Universidad de Granada.

91. Recaída en el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ORTHOCLINICAL DIAGNOSTICS SPAIN, S.L. contra la resolución, de 10 de octubre de 2025, por la que se adjudica el “Acuerdo marco con una única empresa por el que se fijan las condiciones para el suministro de tracto sucesivo de reactivos y material fungible con disponibilidad de uso de equipamiento principal y auxiliar y su mantenimiento, para la realización de determinaciones analíticas en los centros sanitarios de la provincia de Málaga, pertenecientes al Servicio Andaluz de Salud,

mediante procedimiento abierto y presentación electrónica de ofertas”, respecto a la agrupación 35 (lotes 377 a 386) convocado por el Hospital Universitario Regional de Málaga, adscrito al Servicio Andaluz de Salud (Expte. CONTR 2024 0001144313).

92. El Tribunal examinó que, en el supuesto aquí analizado, a la fecha (día y hora) de interposición del recurso (626/2025), había tenido previamente entrada en el Tribunal otro recurso especial (625/2025) contra la adjudicación de la agrupación 35 por parte de la entidad clasificada en segundo lugar. En este concreto contexto, se concluyó que cabe reconocer legitimación a la ahora recurrente y adjudicataria de la citada agrupación para impugnar la adjudicación con la finalidad de que se reconozca mayor puntuación a su oferta; y ello (i) porque en el recurso 625/2025, como entidad interesada, no puede más que oponerse a las pretensiones deducidas, sin facultad para alegar cuestiones nuevas que no hayan sido objeto del escrito de impugnación y (ii) porque el recurso 625/2025 es previo al por ella interpuesto, de modo que la eventual estimación de aquel le originaría un perjuicio directo —la pérdida de la adjudicación— que podría evitarse con la estimación del presente recurso (626/2025).

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.

Entre las resoluciones de inadmisión por este motivo dictadas a lo largo del año 2025 merece la pena mencionar la **Resolución 284/2025**, de 23 de mayo y **Resolución 285/2025**, de idéntica fecha⁹³ que dictaminaron, tras analizar la naturaleza jurídica del escrito impugnatorio, que no planteaba una impugnación actual de la adjudicación del contrato basado en el lote 11 del acuerdo marco, realizada por la Central Provincial de Compras de Almería, limitándose su finalidad a instar una revisión por parte del órgano de contratación del acuerdo marco de los criterios seguidos para adjudicar algunos contratos basados por parte de determinados órganos de contratación en el ámbito provincial.

Asimismo, la **Resolución 623/2025**, de 10 de octubre⁹⁴, que examinó el contenido del recurso especial en

el que se ponían de manifiesto y se denunciaban determinadas actuaciones acaecidas en el procedimiento de contratación efectuando este Tribunal una consideración sobre el artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que impone a la Unión y a los Estados miembros la obligación de combatir el fraude y cualesquiera actividades ilegales que perjudiquen los intereses financieros de la Unión Europea, mediante medidas que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión. En este sentido, se concluyó que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 20 de la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante, y en la consideración de que los hechos relatados en el recurso pudieran constituir una de las actividades ilegales objeto de investigación e inspección por parte de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción,

o una de las actividades de las que dicha oficina pudiese remitir al órgano competente de la Administración Local para dicha investigación e inspección, se adoptó el acuerdo de dar traslado a la oficina de la resolución dictada, resultando obligado a ello al ser conocedor, a través de un documento introducido en el ámbito jurídico público, como es el recurso especial, de determinadas circunstancias que pudieren ser de la competencia de dicha oficina.

Merece, igualmente, la pena destacar la **Resolución 621/2025**, de 10 de octubre⁹⁵ que analizó la falta de contenido impugnatorio y la falta de legitimación de la recurrente que denunciaba que en la resolución de adjudicación que impugnaba no se mencionaba que la adjudicataria hubiese acreditado estar en posesión de un certificado de gestión medioambiental. Así, el TARCJA constató que en el recurso no existía ningún argumento impugnatorio sólido y que adolecía de la debida concreción por no invocar infracción de precepto de la LCSP, ni vulneración del principio básico de la contratación pública. El mencionado pronunciamiento recuerda que este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones (valga por todas una de las primeras resoluciones, la 62/2012, de 29 de febrero y posteriormente la Resolución 143/2021, de 15 de abril), sobre la función que ostenta 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.

Finalmente, resulta de interés respecto de esta cuestión la **Resolución 644/2025**, de 21 de octubre que examinó la legitimación ad causam y el contenido impugnatorio partiendo de la doctrina ya expuesta en torno al concepto de interés legítimo para concluir que en el supuesto examinado, no existe ningún argumento impugnatorio que permita considerar que la recurrente podría ser el nuevo adjudicatario, más cuando el primer clasificado ha obtenido la máxima puntuación y tampoco se reclama que sea menos valorado. Es decir, ninguna pretensión formula la recurrente en cuanto a ello, siendo la única forma de convertirse en nuevo adjudicatario, por lo que el tribunal apreció que adolece de la concreción debida, lo que supone la carencia del contenido impugnatorio suficiente. En el escrito de impugnación no se invoca infracción de ningún precepto de la LCSP, ni vulneración de principio básico alguno de la contratación pública.

XI.2. Doctrina del Tribunal en materia de impugnación de anuncios y pliegos durante 2025

En el año 2025, el número de resoluciones dictadas por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales en la Junta de Andalucía, en relación con recursos especiales interpuestos contra los anuncios de licitación y los pliegos, se ha elevado a ciento noventa y uno, lo que

93. En ambos casos el recurso se dirigía contra los criterios utilizados por las Centrales Provinciales de Compras, dependientes del Servicio Andaluz de Salud, para la adjudicación de contratos basados en el “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” solicitando la revisión de aquellos. En concreto, se instaba:

«1. Solicitar a los Servicios Centrales del Servicio Andaluz de Salud —como órgano de contratación del acuerdo marco— que adopte las medidas oportunas para revisar los criterios de adjudicación de contratos basados en el lote 11 del acuerdo marco por las centrales provinciales de compras. En particular, solicita que se especifique a dichas centrales que la aplicación genérica e indeterminada de una condición clínica o logística como fundamento para adjudicar contratos basados sin nueva licitación no se ajusta al artículo 221.4.a) de la LCSP, ni a los principios esenciales de contratación pública, al no constituir una condición objetiva válida.

2. Instar a que, en las futuras adjudicaciones de contratos basados —correspondientes al Lote 11—, se sigan estrictamente los parámetros objetivos definidos en la cláusula 22.3 del Cuadro Resumen del acuerdo marco.

3. Que se le conceda acceso y entrega de copia electrónica de la documentación e importe adquirido de los contratos basados adjudicados en el Lote 11 por las Centrales de Compras y Contratación de Sevilla, Córdoba, Almería y Jaén desde la adjudicación del acuerdo marco, incluyendo las resoluciones de adjudicación, informes técnicos, justificaciones, comunicaciones internas y cualquier documento que recoja o motive la aplicación de una condición clínica o logística como fundamento de la adjudicación».

El Tribunal apreció que el escrito no planteaba ninguna controversia actual, ni instaba la anulación de ninguna adjudicación de contratos basados, careciendo de contenido impugnatorio y debiendo inadmitirse, sin que procediese pronunciamiento alguno de este Tribunal sobre la legalidad de dichas adjudicaciones.

94. Recaída en el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra determinadas actuaciones acaecidas en el procedimiento de adjudicación del “Contrato de Servicio de Comunicación”, (Expte. P4109400D-2025/000095-PEAS), convocado por el Ayuntamiento de Um-brete (Sevilla).

95. Dictada en el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad Garsiflor, S.L., contra el acuerdo de adjudicación de 21 de julio de 2025 del contrato denominado “Servicio de poda del arbolado”, lote nº 3 “Poda de árboles”, (Expte. LIC 10/2025), convocado por el Ayuntamiento de Gelves (Sevilla). El Tribunal razona que «Sobre lo anterior, como hemos señalado en otras ocasiones (v.gr. Resolución 302/2020, de 10 de septiembre): “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».

Lo anterior determina, pues, la inadmisión del alegato por su falta de contenido impugnatorio en relación con las competencias que tiene atribuidas este Órgano”.

representa prácticamente el 24% de todas las decisiones llevadas a cabo por el TARCJA en ese año.

Pasamos, a continuación, a destacar algunas de las cuestiones principales sobre las que se ha pronunciado, durante 2025, esta crucial parte de la doctrina del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

XI.2.1. Naturaleza jurídica y recurribilidad de los anuncios y los pliegos

Es necesario, para comenzar, destacar la importancia de los anuncios y pliegos dentro del procedimiento de contratación y obviamente, de forma esencial, en la fase de licitación.

La emisión del **anuncio de convocatoria de la licitación** a través de medios electrónicos y con difusión universal por internet [artículo 63.3, letra c) LCSP] pone de manifiesto *urbi et orbe* la puesta en marcha del proceso de selección de la persona (física o jurídica) que habrá de llevar a cabo unas concretas labores para la Administración, a fin de que esta satisfaga las necesidades públicas detectadas. Con ello se pretende acercar este conocimiento no solo a las empresas interesadas, sino también a cualquier ciudadano que desee conocer y controlar la labor contractual pública, así como la priorización que esas Administraciones hacen en relación con las necesidades de la colectividad. En esta labor juega una especial importancia la publicación de la memoria justificativa, tal como exige el artículo 63.3, letra a), LCSP. Con ello se preservan principios radicalmente básicos de la contratación pública, como libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, todos ellos consagrados en el artículo 1 de la misma norma.

Estas circunstancias pueden comprobarse, por ejemplo, en el Recurso 299/2025, que dio lugar a la Resolución 343/2025, de 13 de junio de 2025, en la que un club deportivo pone de manifiesto que ha conocido a través de un anuncio de licitación del nuevo modelo de gestión de unas concretas instalaciones deportivas municipales donde realiza sus actividades, ante lo que alega el perjuicio que significaba esta decisión municipal tanto para la propia entidad como para los cientos de menores con quienes trabaja. Sin perjuicio de que la falta de legitimación de esa entidad hubo de ser declarada en dicha resolución, el anuncio de licitación se convirtió en un mecanismo clave de transparencia para poner de manifiesto una decisión municipal crucial que, según el recurrente, no se le había notificado personalmente y no había sido objeto de publicidad activa por parte del ayuntamiento.

Por su lado, los **pliegos, tanto de cláusulas administrativas particulares como de prescripciones técnicas**, se convierten, una vez publicados [*ex* artículo 63.3, letra a), LCSP], en las reglas del juego a seguir durante la licitación, la adjudicación y la ejecución del contrato. Las cláusulas y previsiones de los pliegos se convierten en obligatorias para todas las partes implicadas, tanto los interesados como la propia Administración contratante. Como señalamos en nuestra Resolución 156/2025, de 14 de marzo (Recurso 78/2025), en relación con el órgano de contratación: «Pues bien, procede manifestar que no cabe que el órgano de contratación se pueda apartar de las condiciones establecidas en los pliegos (se trata de una exclusión por incumplimiento de los estándares de solvencia requeridos por el PCAP), por lo que no se aprecia infracción en esta actuación». Así se manifiesta el Tribunal General de la Unión Europea, Sala Segunda, en su Sentencia, de 28 de junio de 2016 (asunto T-652/14), cuando afirma en su apartado 78 que «Por otro lado, si la [entidad contratante] no se hubiera atenido 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) [...]».

En cuanto a la vinculación de los licitadores a los pliegos, hay que destacar la Resolución 711/2025, de 3 de diciembre de 2025 (Recurso 621/2025): «Para la adecuada resolución de la controversia planteada, hemos de partir del carácter vinculante de unos pliegos que gozan de la eficacia de *lex contractus* y que además no han sido recurridos en tiempo y forma, por lo que gozan también de las notas propias de la firmeza administrativa. En efecto, los pliegos tienen valor vinculante y plena eficacia jurídica no solo para la Administración convocante, sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación, con especial intensidad para las empresas licitadoras concurrentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 139.1 de la LCSP, según el cual “las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna”». En el mismo sentido, citamos la Resolución 757/2025, de 26 de diciembre de 2025 (Recurso 694/2025): «Al respecto, conviene señalar que es criterio consolidado por los órganos de revisión de decisiones en materia contractual el que establece la obligación

de adecuar las ofertas presentadas a lo establecido en los pliegos, siendo la consecuencia necesaria de este incumplimiento la exclusión de la oferta u ofertas presentadas que no observen las especificaciones establecidas por el órgano de contratación en aquellos. Como viene expresando la ya reiterada doctrina de este Tribunal (v.g. Resolución 377/2019, de 7 de noviembre, 496/2021, de 25 de noviembre y 125/2024, de 27 de marzo, entre otras muchas), los pliegos que rigen el contrato son *lex inter partes* o *lex contractus* y vinculan, tanto al órgano de contratación, como a las licitadoras que concurren al procedimiento aceptando incondicionalmente sus cláusulas».

La necesidad de mantener los pliegos como normas ciertas e inamovibles de la licitación transcurrido ese primer momento de publicación y dejarlos a salvo de futuras impugnaciones (salvo contadas excepciones), ha requerido acotar, legislativa y doctrinalmente, el momento en que los pliegos pueden ser recurridos. Así, el artículo 50.1, letra b), último párrafo, LCSP concreta: «Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho». Esto es, si los pliegos contienen cláusulas que pudieran ser contrarias al ordenamiento jurídico y que merecen la correspondiente reprensión jurídica, estos deben ser recurridos en esta fase inicial de publicación y con anterioridad a que el licitador recurrente presente su oferta, siempre que los pliegos restrinjan o dificulten las posibilidades del licitador de acceder a la licitación en condiciones de igualdad [como nos recuerda la Resolución 72/2025, de 5 de febrero de 2025 (Recurso 27/2025)].

Expone este precepto la Resolución 288/2025, de 30 de mayo de 2025 (Recurso 231/2025) que, con cita de la

doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Resolución 9/2021, de 21 de enero), recalca que la presentación de las proposiciones administrativas supone la aceptación incondicionada de la totalidad de su contenido, sin salvedad o reserva alguna, de modo que su impugnación con posterioridad a la presentación de una oferta supone una vulneración de la buena fe por infracción del principio general que prohíbe ir contra los propios actos. Si esta situación se produce, nos encontramos ante una causa de inadmisibilidad del recurso especial. En el mismo sentido se pronuncian, por ejemplo, la Resolución 370/2025, de 25 de junio de 2025 (Recurso 305/2025), y Resolución 671/2025, de 7 de noviembre de 2025 (Recurso 607/2025).

La ya citada Resolución 711/2025 establece la posición del Tribunal Supremo en relación con la **impugnación indirecta de los pliegos** y las situaciones excepcionales que la permiten: «Al respecto, cabe señalar que la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 2021 (Recurso 7644/2019) recuerda la doctrina de los límites de la impugnación indirecta de un pliego de contratación al tiempo de recurrir los actos de adjudicación o exclusión sentada por la STS 398/2021 (Recurso 4883/2019) que establece la siguiente doctrina casacional sobre la posibilidad de impugnación indirecta de los pliegos de cláusulas 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. [...]”. Recordemos que la jurisprudencia europea admite esa impugnación de los pliegos si resultan oscuros e incomprensibles para un licitador informado y diligente, algo que en el presente supuesto no concurre, dado que el pliego no incluye el mantenimiento del

sistema [...], circunstancia, que como hemos indicado, conocía perfectamente la recurrente al ser la actual encargada del mismo».

Este razonamiento se halla en relación con la doctrina de los actos propios: «Claramente, si la cláusula le resultaba oscura a la entidad recurrente pudo impugnar los pliegos poniendo de manifiesto esta cuestión, o pudo realizar una consulta al órgano de contratación durante el plazo de presentación de proposiciones, pero esta no manifiesta en su escrito de recurso nada sobre estas cuestiones ni este Tribunal tiene constancia de que así lo haya hecho. [...] Lo anterior, supone a juicio de este Órgano una vulneración de la doctrina de los actos propios, plasmada en el aforismo latino *Venire contra factum proprium non valet* y a la que se refiere la Sentencia 73/1998, de 21 de abril, del Tribunal Constitucional cuando señala que “[...] la llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de *venire contra factum proprium*, surgida originariamente en el ámbito del derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos subjetivos»», [Resolución 156/2025, de 14 de marzo de 2025 (Recurso 78/2025)], ya citada). Distinta será la situación del licitador interesado en concurrir a la licitación, que interpone recurso frente a los pliegos, pero que, a continuación, para no verse perjudicado ante una eventual desestimación de su recurso, formula posteriormente su oferta en el procedimiento de licitación en el que ya ha impugnado los pliegos. En este caso su recurso es admisible.

La necesidad de proteger los pliegos como *lex contractus* y *lex inter partes*, una vez aceptados por el licitador, puede incluso llegar a vincularle o condicionarle a futuro en el caso de procedimientos anulados cuyos pliegos no fueron recurridos y que son reproducidos en la nueva convocatoria de licitación (Resolución 72/2025, ya citada): «De lo anterior, se precisa mencionar que la recurrente fue licitadora en el anterior procedimiento de licitación por lo que es perfecta conocedora de su contenido y condiciones, cuestiones que no han sido objeto de variación. La estimación de su recurso anterior conllevó la nulidad del procedimiento de licitación por infracciones cometidas durante la citada licitación que nada tienen que ver con la redacción de los pliegos. La recurrente manifiesta, ahora, infracciones formales, sobre el valor estimado, la numeración de los lotes, pero no argumenta en qué medida la redacción actual de los pliegos —conocida por ella y que en la anterior licitación no le impidió participar— contenga un vicio que le impida presentar su proposición o que le suponga un determinado perjuicio concreto, más allá de la incomodidad o condicionarle de que el pliego no se haya adaptado a la realidad de esta licitación, es decir, que se hubiera suprimido la información relativa al resto de los lotes y agrupaciones a excepción de la que se licita, que en todo caso habría sido lo conveniente, pero que por sí misma no resulta de tal gravedad para que haya de producir la nulidad del procedimiento actual de licitación».

No es posible, pues, impugnar las cláusulas de un pliego cuyo contenido resulta idéntico al de las de un pliego anterior recurrido y anulado por el Tribunal Administrativo, pero por otros motivos y atacando otras cláusulas diferentes. Si un licitador pudo impugnar determinadas cláusulas de un pliego y no lo llevó a cabo, 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. Si se permitiera esta impugnación sucesiva,

el clausulado del pliego nunca adquiriría firmeza y su plazo de impugnación no precluiría, lo que no puede admitirse por elementales razones de seguridad jurídica [Resolución 132/2025, de 7 de marzo de 2025 (Recurso 64/2025)].

XI.2.2. Motivación de la contratación y de sus elementos esenciales

En un número importante de impugnaciones ante este Tribunal, sigue siendo habitual la **falta de justificación previa** en el expediente de contratación de algunas decisiones de los poderes adjudicadores en lo relativo al porqué y al diseño de la futura contratación. En estos casos, se echa de menos la motivación de la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 28 LCSP (naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas), así como las cuestiones y extremos recogidos en el apartado 4 del mismo artículo 116 de la LCSP: «En el expediente se justificará adecuadamente: a) La elección del procedimiento de licitación. b) La clasificación que se exija a los participantes. c) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo. d) El valor estimado del contrato con una indicación de todos los conceptos que lo integran, incluyendo siempre los costes laborales si existiesen. e) La necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional. f) En los contratos de servicios, el informe de insuficiencia de medios. g) La decisión de no dividir en lotes el objeto del contrato, en su caso».

La justificación de estos extremos, previa a la licitación, se convierte en obligatoria por imperativo legal y de esta forma es destacada en la doctrina del Tribunal: «En el caso objeto de examen, por el contrario, entendemos que la ausencia de justificación previa en el expediente (requisito de carácter formal e imperativo del artículo 116.4 LCSP) no resulta irrelevante, como pretende hacer valer el órgano de contratación con la simple remisión e incardinación en los preceptos legales, pues precisamente la ausencia de motivación previa y adecuada en el expediente impide verificar los requisitos que establece la LCSP. Frente a ello, el órgano de contratación se limita a escudarse en la especialidad y naturaleza del objeto del contrato (en términos vagos y genéricos) y en el argumento de que se trata de medios que encuentran acomodo en la LCSP pero que no pueden erigirse en argumentos que contrarresten la infracción del artículo 116.4 de la LCSP que apreciamos» [Resolución núm. 107/2025, de 21 de febrero de 2025 (Recurso núm. 43/2025)].

Esta **motivación** debe acompañar la publicación de los pliegos, mediante el mecanismo privilegiado de la memoria justificativa, la cual ha de ser asimismo objeto de publicidad a través del perfil de contratante [según exige el artículo 63.3, letra a), LCSP], para asegurar que los elementos raíz que motivan y definen básicamente la contratación sean expuestos de forma general. Sobre la memoria justificativa, la Resolución 310/2025, de 6 de junio de 2025 (Recurso 245/2025), dice: «La memoria justificativa es el documento de referencia y que mediante su análisis y desarrollo justificará y determinará las características de la prestación, y de ahí la configuración del pliego de prescripciones técnicas. El artículo 116.1 de la LCSP determina que la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los térmi-

nos previstos en el artículo 28 de la LCSP y que deberá ser publicado en el perfil de contratante. Es de resaltar que ya dicho apartado prevé que sea el órgano de contratación quien deba motivar la necesidad de licitar un determinado contrato, y que se ha reforzado tanto la obligación de justificación de los elementos esenciales del contrato como la publicidad de los documentos preparatorios de los mismos. [...] Es decir, es un acto de trámite independiente del acto administrativo de aprobación del expediente administrativo que, ya se le llame memoria o informe, es un acto de trámite por el que el órgano de contratación debe justificar la necesidad de licitar el correspondiente contrato, enlazando así el contenido del artículo 63 LCSP con el contenido de los artículos 28 y 116 de la LCSP de la citada norma».

Es en ese momento procedimental del anuncio de licitación y de la publicación de los pliegos cuando la motivación de la contratación debe ser puesta a disposición de los posibles interesados. No resulta aceptable jurídicamente que el órgano de contratación intente formular, o incluso completar, esta motivación *a posteriori*, a través del informe requerido tras la interposición del recurso especial interpuesto, ya que ello ha significado previamente privar a aquellos del conocimiento de las razones en que se fundamentan las decisiones que definen la licitación y la contratación y, por tanto, han limitado su capacidad para bien combatirla (mediante los mecanismos impugnatorios legalmente establecidos) o bien aceptarla, participando libre y conscientemente en el proceso de selección. Así se señaló en la Resolución 227/2025, de 25 de abril de 2025 (Recurso 155/2025): «Es decir, la justificación de la elección de estas condiciones mínimas (en este caso, de solvencia) tenía que ser previa y obrar en el expediente para que cualquier licitador pudiera haberlas conocido y haber ejercido —con garantías— el derecho a impugnarlas o simplemente para aceptarlas. En tal sentido la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 11 de mayo

de 2023 (asunto C-101/22 P) —dictada en el recurso de casación interpuesto por la Comisión Europea contra la sentencia del Tribunal General que anuló su decisión— viene a desestimar el recurso señalando, en lo que aquí interesa, 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— 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».

XI.2.3. Objeto del contrato

Tal como señala la **Resolución 724/2025**, de 3 de diciembre de 2025 (Recurso 654/2025), en la configuración del contrato destaca la aplicación del principio de la **discrecionalidad técnica de la Administración contratante**, de forma que el poder adjudicador goza de un amplio ámbito de libertad y discrecionalidad en la configuración del objeto del contrato. Es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y sabedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, encontrando su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate. Por tanto, el Tribunal no puede desvirtuar con razonamientos jurídicos la motivación técnica que da cobertura a la determinación del objeto contractual o a alguna de sus prescripciones técnicas. De la misma manera, esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar tampoco puede ser sustituida por la voluntad de los licitadores. Sin embargo, no debe

olvidarse que las amplias facultades del órgano de contratación a la hora de la determinación y conformación del objeto contractual están sometidas a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28.1 y 99 LCSP.

La doctrina sobre el objeto del contrato se concreta, de forma completa, en la **Resolución 255/2025**, de 23 de mayo de 2025 (Recurso 195/2025), que transcribimos:

«En consecuencia, el mandato del legislador es claro. Las prescripciones técnicas deben permitir el acceso a la licitación en condiciones de igualdad. De este modo, si el órgano de contratación, dentro de la discrecionalidad de que goza a la hora de configurar el objeto del contrato y sus características en aras a la mejor satisfacción de las necesidades públicas, establece prescripciones técnicas en los pliegos que puedan restringir la participación en la licitación, deberá justificar su elección».

Así pues, la doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales parte de esta idea de libertad configuradora del órgano de contratación en la descripción de los requisitos técnicos y características de la prestación para la mejor consecución de los intereses públicos, sin perjuicio del deber de justificar su elección en la medida que dichas características puedan suponer una menor apertura a la competencia del contrato de que se trate, puesto que es fundamental que no se generen obstáculos injustificados a dicha apertura.

Centrándonos en la doctrina de este Tribunal, podemos señalar —en lo que aquí interesa— los siguientes criterios adoptados en la materia:

- 1) El establecimiento de unas prescripciones técnicas muy exhaustivas para describir los bienes o servicios que constituyen el objeto del contrato debería contar con una justificación concreta, rigurosa y suficiente en el expediente de contratación y ello, por su efecto restrictivo de la concurrencia. El artículo 28 de la LCSP impone a los poderes adjudicadores una

determinación precisa en el expediente de contratación de las necesidades a las que el contrato proyectado pretende dar satisfacción, «justificación que ha de ser mayor cuanto más acotado y específico sea el objeto contractual por virtud de sus requerimientos técnicos». (**Resolución 395/2019**).

- 2) Si una concreta especificación técnica está suficientemente justificada por el órgano de contratación o por su personal técnico, resulta del todo imposible que el Tribunal pueda desvirtuar con argumentos jurídicos el razonamiento técnico que da cobertura a la especificación técnica de que se trate (**Resolución 11/2020**).
- 3) La entidad recurrente debe aportar un principio de prueba que fundamente la exclusividad de una empresa en el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos en el pliego de prescripciones técnicas (**Resolución 232/2023**). La manifestación de que solo dos licitadores pueden ofertar productos con las características exigidas en el pliego, adjuntando enlace de acceso a la página web de aquellos, no es prueba suficiente de la inexistencia en el mercado de otros productos que puedan satisfacer las exigencias del PPT (**Resolución 290/2023**).
- 4) No es que el órgano de contratación tenga que motivar cada una de las prescripciones técnicas de los productos o servicios que contrata, ni que 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 (**Resolución 174/2024**)».

En el mismo sentido sobre la discrecionalidad administrativa en la determinación del objeto del contrato, se pronuncia la **Resolución 383/2025**, de 27 de junio de 2025, (Recurso 312/2025); **Resolución 503/2025**, de 22 de agosto de 2025, (Recurso 416/2025) y **Resolución 738/2025**, de 5 de diciembre de 2025, (Recurso 661/2025).

Según la **Resolución 383/2025**, «el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a esta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación de su objeto una facultad discrecional de la Administración, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28.1 y 99 de la LCSP. Por ello, señala el citado Tribunal que la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que persigue. Y concluye que no deben olvidarse, pues, las amplias facultades del órgano de contratación a la hora de la determinación y conformación del objeto contractual, gozando de un amplio margen de discrecionalidad para determinar los requisitos de la prestación que se pretende contratar».

En cuanto a la **división en lotes de un contrato**, se resume la doctrina existente en la **Resolución 628/2025**, de 17 de octubre de 2025 (Recurso 551/2025):

«Así pues, podemos extraer las siguientes conclusiones en la materia:

- a) La obligación de dividir en lotes tiene una finalidad específica, que es promover la concurrencia de las PYMES en los contratos del sector público.

- b) Esa obligación se encuentra especialmente justificada cuando se licitan grandes contratos.

- c) El órgano de contratación debe ser libre de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, en atención a la satisfacción del interés público, la magnitud de cada expediente y de cada lote.

- d) En caso de que se decida no dividir en lotes, deben indicarse en el expediente las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador. Por tanto, la motivación ha de ser previa sin que pueda suplir el órgano de contratación su insuficiencia o inexistencia con ocasión del informe al recurso especial. Así, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, en adelante), de 11 de mayo de 2023 (Comisión/Sopra Steria Benelux y Unisys Belgium, Asunto C-101/22 P) —dictada en el recurso de casación interpuesto por la Comisión Europea contra la Sentencia del Tribunal General que anuló su decisión— viene a desestimar el recurso señalando, en lo que aquí interesa, 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— 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.

- e) Los motivos válidos a que se refiere el artículo 99 son de carácter enunciativo, pudiendo existir otros.

- f) La motivación de la no división ha de ser concreta y atender a las singularidades del caso concreto, debiendo huirse de motivaciones formales y genéricas.

- g) La motivación de la indivisión no puede obedecer a razones relacionadas con circunstancias particulares del órgano de contratación, sino a razones directamente relacionadas con la prestación y la mejor satisfacción del interés público».

En cuanto a los contratos de servicios que tengan por objeto **prestaciones de carácter intelectual**, la **Resolución 558/2025**, de 12 de septiembre de 2025 (Recurso 438/2025), señala que las notas de innovación o de cierto grado de creatividad son las distintivas para poder catalogar una prestación como intelectual a los efectos previstos en la normativa contractual. Esta resolución cita la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo núm. 545/2025, de 9 de mayo, recurso de casación 1318/2022 (ROJ: STS 2030:2025 y ECLI: ES:TS:2025:2030), donde se establece la doctrina jurisprudencial en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación, señalando: «En este recurso de casación reiteramos la doctrina jurisprudencial fijada en las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictadas en fechas 18 de julio de 2024 (casación 4379/2021) y 31 de marzo de 2025 (casación 150/2022): La disposición adicional 41ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (EDL 2017/226876) implica que la contratación de los servicios de arquitectura tiene la consideración de prestación de carácter intelectual a los efectos de aplicar las especialidades contenidas en dicha Ley sobre criterios de adjudicación, como es la contenida en el artículo 145.4, párrafo segundo, en el que se establece que en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la

calidad deberán representar, al menos, el 51% de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas».

Sobre la **calificación de un contrato como de servicios o bien como de concesión de servicios**, tenemos la **Resolución 738/2025**, de 5 de diciembre de 2025 (Recurso 661/2025), ya citada: «La gestión de un monumento en la que la retribución del operador económico consiste, total o parcialmente, en una comisión sobre el importe de las entradas cobradas a los visitantes debe analizarse cuidadosamente para determinar si estamos ante un contrato de servicios o un contrato de concesión de servicios. El elemento decisivo es la asunción o no del riesgo operacional por parte del contratista. Si el operador asume un riesgo de explotación económicamente significativo, sería un contrato de concesión de servicios; si la retribución está garantizada por la Administración sin exposición al mercado, sería un contrato de servicios. La naturaleza de la actividad (gestión de entradas de un monumento) no es suficiente por sí sola para determinar la modalidad contractual. El criterio fundamental que distingue entre ambos contratos, según la LCSP y la doctrina consolidada, es la transferencia del riesgo operacional. Un contrato será calificado como de concesión de servicios si el contratista asume, total o parcialmente, el riesgo de explotación económica, es decir, si sus ingresos dependen de la demanda real y no está garantizada la recuperación de inversiones y costes por la Administración. En cambio, si la Administración garantiza el pago con independencia de la utilización efectiva del servicio por los usuarios, se tratará de un contrato de servicios. Es irrelevante que la remuneración provenga de la recaudación directa de los usuarios (entradas); lo determinante es si existe o no asunción de riesgo de mercado por el contratista. En la gestión de un monumento, si el operador recibe como retribución una comisión o porcentaje de las entradas, pero asume el riesgo de que los ingresos dependan de la afluencia de visitantes y no se garantizan, estaría-

mos ante una concesión de servicios. Por el contrario, si la Administración garantiza una cantidad fija o cubre el déficit en caso de baja asistencia, anulando el riesgo de mercado, sería un contrato de servicios. La jurisprudencia y los informes de la JCCA inciden en que la asunción de cualquier riesgo relevante de explotación (aun cuando sea limitada) determina la existencia de una concesión».

También sobre la caracterización de los **contratos mixtos (suministro/servicio)** en función de la prestación dominante, la misma Resolución 738/2025 indica que si bien la prestación principal sería la de servicio, por lo que estaría correctamente calificado, «nada de esto queda recogido en el PCAP, no se realiza ningún análisis sobre la naturaleza de las distintas prestaciones objeto del contrato, al menos en lo relativo al suministro, ni se analiza la prestación principal a efectos de determinar cuál es la predominante. En este sentido, procede dar parcialmente la razón a la recurrente al considerar que, al menos, la calificación del presente contrato no se encuentra debidamente motivada en el presente procedimiento de licitación, a la vista de su objeto que comprende diversas prestaciones».

XI.2.4. Presupuesto base de licitación y valor estimado

Los recursos, en relación con esta materia, han versado fundamentalmente sobre la inconcreción del desglose y consecuente insuficiencia del presupuesto base de licitación a la vista de lo dispuesto en los artículos 100 y 101 LCSP. La necesidad de que el presupuesto del contrato (que, no se olvide, opera como el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación) se ajuste a los precios de mercado y la exigencia de la concreción de los costes laborales derivados de la aplicación de los convenios colectivos

aplicables, ex artículo 100.2 LCSP, son dos caballos de batalla de relevancia dentro de este tipo de controversias. El desglose es de especial importancia en los casos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución, formen parte del precio total del contrato, ya que el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

En este ámbito laboral, es común que los recursos especiales sean interpuestos por organizaciones sindicales o de personas empresarias, en tanto que una eventual insuficiencia del presupuesto para cubrir costes laborales y sociales va a afectar negativamente a sus afiliados, ya sean trabajadores o empresarios, respectivamente. Ello determina la **legitimación** de estas entidades representativas para interponer el recurso especial en materia de contratación, ex artículo 48.2º LCSP, como podemos comprobar en las **Resoluciones 194/2025**, de 4 de abril de 2025 (Recurso 121/2025); **383/2025**, de 27 de junio de 2025 (Recurso 312/2025) y **536/2025**, de 8 de septiembre de 2025 (Recurso 433/2025), relativas a recursos interpuestos por sindicatos, en cuyos supuestos queda acreditado que la actuación impugnada repercute de manera clara en la esfera jurídica de las personas trabajadoras de la futura entidad adjudicataria, lo que justifica el interés colectivo que representa la organización sindical recurrente en defensa de los derechos laborales afectados por la contratación proyectada.

En la **fijación del presupuesto base de licitación de un contrato**, el órgano de contratación debe tener en cuenta el principio de eficiencia y los objetivos de estabilidad presupuestaria que se consignan en el artículo 1 LCSP, sin que, a la hora de definir las condiciones de la licitación, esté vinculado por contrataciones anteriores. Así, en cuanto a la forma de calcular el presupuesto base, cuando la recurrente trae a colación una licitación anterior para cuestionar la que se examina, el Tribunal

vuelve a recordar el carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros anteriores, coetáneos o posteriores, en el sentido de que las actuaciones seguidas y las vicisitudes acaecidas en los mismos no pueden influir en otras licitaciones presentes o futuras que se rigen por sus propios pliegos y demás documentos contractuales (**Resolución 383/2025** y **Resolución 536/25**).

En cuanto al **desglose del presupuesto**, la citada Resolución 383/2025, señala que, «de la lectura conjunta de los artículos 100.2 y primer párrafo del 101.2 LCSP, reproducidos por la recurrente, es posible entender que el nivel de desglose del presupuesto base de licitación y, por ende, de valor estimado del contrato sería el de costes directos, costes indirectos, gastos generales de estructura y beneficio industrial. Dicho desglose coincide con el recogido, aunque para el contrato de obras, en los artículos 130 y 131 del RGLCAP». Sin embargo, ante la cuestión de cuál ha de ser el nivel de desglose que exige la normativa contractual dentro de cada tipo de gastos, citando doctrina anterior del Tribunal, dice que los artículos 100 y 101 LCSP no obligan a un desglose individualizado de los costes directos e indirectos y de los gastos generales de estructura.

La **Resolución 672/2025**, de 7 de noviembre de 2025 (Recurso 597/2025), señala que el nivel de desglose que exige el artículo 100.2 LCSP no puede ser tan exhaustivo en un contrato de suministros de bolígrafos o material de papelería, por ejemplo, como en un contrato de servicios de mano de obra intensiva, pero como bien señala la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, ello debe atemperarse a las características de la prestación y, en concreto, al objeto del contrato. No es ocioso que la finalidad de la previsión del artículo 100.2 de la LCSP no es otra sino alcanzar una estimación correcta del precio de mercado para asegurar, en última instancia, que el efectivo cumplimiento del contrato una vez celebrado se verifique conforme a un precio ajustado al mercado.

Se trataba de un recurso contra los pliegos que habían de regular un acuerdo marco de suministro de medicamentos, el cual resultó estimado, ya que, como dijo el Tribunal tras reconocer la especificidad de los productos y el hecho de que tuvieran un precio máximo fijado, «lo que no compartimos es que la condición de precio intervenido —o fijado administrativamente— del medicamento *per se* justifique que no figure en los pliegos impugnados, la explicación de los precios unitarios establecidos— en cuanto son inferiores a los precios máximos fijados— a los efectos de poder verificar la adecuación a los precios de mercado que exige la LCSP, así como, en su caso, la imposibilidad material de desglosar otro tipo de costes o conceptos, por ejemplo, los costes de transporte, distribución o entrega o si estos están incluidos como parte alícuota dentro del precio unitario». De la misma forma, «en el supuesto analizado, consideramos que el PCAP incumple la LCSP en lo relativo a la falta de justificación de la elaboración de los precios unitarios de licitación de los medicamentos que impide, por las razones expuestas, la verificación de la adecuación de aquellos a los precios de mercado en los términos exigidos legalmente y conforme a lo analizado».

Sobre la forma de calcular el **presupuesto base de licitación en función del tipo de contrato**, la Resolución 738/2025, de 5 de diciembre de 2025 (Recurso 661/2025), preceptúa que «no es posible aplicar el cálculo del valor estimado como si nos encontrásemos ante un contrato de concesión de servicios, en un contrato calificado como de servicios. Es decir, una vez calificado el contrato de servicios debe calcularse su PBL de acuerdo con la normativa reproducida [artículo 101.1, letra a), en vez de la letra b)], ya que la cantidad resultante además de incluir la previsión de gasto que supone la prestación del servicio para el órgano de contratación facilita una información necesaria para los licitadores con la finalidad poder verificar que el coste es adecuado a los precios de mercado. El órgano de

contratación manifiesta en los pliegos y en el informe al recurso, que no calcula el PBL porque la prestación del servicio no le supone un coste a la Administración, sin embargo, independientemente de que debe hacerlo porque la LCSP así lo exige, se ha de tener en cuenta que tal y como está configurado el valor estimado en la licitación, el importe que recibe el contratista derivado de una comisión sobre los ingresos por venta de entradas al conjunto, supone en puridad una minoración de los ingresos, lo que deriva en un coste indirecto para el órgano de contratación que deja de recibir el importe destinado a retribuir al contratista».

En cuanto a los **costes laborales**, «el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, lo que unido a lo señalado en el primer párrafo del artículo 101.2 de la LCSP, que dispone que deberán tenerse en cuenta los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, supone que el desglose individualizado de los costes que conforman el presupuesto base de licitación y, por ende, el valor estimado del contrato deberá realizarse de tal modo que permitan constatar, por las potenciales entidades licitadoras, los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, esto es la correcta aplicación de las normativas laborales vigentes», (Resolución 536/25). La LCSP mandata al órgano de contratación a que estime los costes de personal, a efectos de cálculo del presupuesto base de licitación, teniendo en cuenta el convenio de aplicación. No obstante, si el órgano de contratación, por determinadas razones decide efectuar un cálculo superior al del convenio de referencia, ello se traducirá en un mayor presupuesto base de licitación. La aplicación o no de estas mejoras es una cuestión que queda al margen de la competencia de este Tribunal, cuya función es verificar la legalidad de los pliegos de conformidad con lo establecido en la LCSP [Resoluciones 265/2025 y 266/2025, ambas de

16 de mayo de 2025 (Recursos 189/2025 y 204/2025, respectivamente)].

El órgano de contratación no está obligado a mantener los mismos efectivos que ejecutaban la prestación anterior, debiendo contemplarse a los efectos de su cálculo los costes laborales del personal necesario para ejecutar la prestación conforme a lo definido en los pliegos, y no de aquel que pueda estar desempeñando sus servicios en la contrata anterior. En este sentido, una vez que opere la subrogación con la nueva entidad adjudicataria, es posible que determinadas personas trabajadoras de forma voluntaria no se subroguen con el nuevo empleador, o que este a algunas de las subrogadas las asigne a otras funciones o que, en algunos casos, incluso proceda a prescindir de sus servicios (Resolución 536/25).

En lo relativo a la **desagregación de género**, el Tribunal pone de manifiesto que el espíritu del último inciso del artículo 100.2 LCSP, no es que deba indicarse el número o el porcentaje de mujeres y hombres que van a desempeñar la prestación, sino el constatar que no existe brecha de género en cuanto a los costes salariales (Resolución 536/25).

XI.2.5. Criterios de solvencia

La Resolución 218/2025, de 23 de abril de 2025 (Recurso 157/2025), establece un resumen general de la doctrina sobre la exigencia legal de solvencia en los adjudicatarios de contratos públicos:

«De este modo, y como este Tribunal ha tenido ocasión de manifestar en anteriores pronunciamientos (véase la Resolución 97/2021, de 18 de marzo) el legislador contractual impone a los órganos de contratación el establecimiento en los pliegos de los requisitos mínimos de solvencia que deban reunir los empresarios, debiendo cuidar aquellos su vinculación al objeto del contrato y su proporcionalidad al mismo, así como justificar adecua-

damente la elección que efectúen en el expediente de contratación». La justificación del criterio de solvencia es, pues, fundamental porque garantiza los principios básicos de la contratación pública relativos al libre acceso, igualdad de trato, transparencia y proporcionalidad (artículos 1 y 132 de la LCSP), a la vez que evita posibles impugnaciones derivadas del desconocimiento de las razones que fundamentan el criterio de solvencia elegido.

La interpretación del requisito de la solvencia técnica y profesional, conforme al derecho de la Unión Europea, debe realizarse atendiendo a lo dispuesto en el art. 58 de la Directiva 2014/24/UE, que, al regular los criterios de selección y referirse a aquella, establece que «los poderes adjudicadores podrán imponer requisitos para asegurar que los operadores económicos poseen la experiencia y los recursos humanos y técnicos necesarios para ejecutar el contrato con un nivel adecuado de calidad», y podrán exigir, en particular, que «los operadores económicos tengan un nivel suficiente de experiencia demostrada mediante referencias adecuadas de contratos ejecutados en el pasado» y que «en los procedimientos de contratación de suministros que requieran operaciones de colocación o instalación, servicios u obras, la capacidad profesional de los operadores económicos para prestar dichos servicios o ejecutar la instalación o las obras podrá evaluarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficiencia, experiencia y fiabilidad». Y cierra el artículo autorizando a los poderes adjudicadores a que indiquen «las condiciones exigidas para la participación, que podrán expresarse como niveles mínimos de capacidad, así como el medio de prueba adecuado, en el anuncio de licitación o en la invitación a confirmar el interés».

El art. 74 de la LCSP establece un amplio margen de apreciación a favor del órgano de contratación, aunque con una serie de límites que hacen referencia a la necesidad de que se especifiquen en el pliego del contrato, que sean proporcionales y vinculados al objeto del

contrato. Es decir, exigir unos requisitos desproporcionados pueden impedir que concurran algunos empresarios que no reúnen los requisitos exigidos en los pliegos pero que, sin embargo, son plenamente solventes y hubieran podido dar cumplimiento al objeto del contrato.

La condición de que el criterio de solvencia sea proporcional al objeto del contrato es un concepto jurídico indeterminado, por lo que, para conocer la admisibilidad, del criterio concreto, es preciso examinar en cada caso si los parámetros establecidos en el pliego son objetivamente admisibles por guardar la debida proporcionalidad con el objeto del contrato, sin que en abstracto pueda establecerse un porcentaje o cuantía que pueda concretar tal proporcionalidad. La proporcionalidad viene dada por la relación entre lo que se exige como requisito de solvencia y la complejidad técnica del contrato y su dimensión económica, u otras circunstancias semejantes, dado que una exigencia desproporcionada afectaría a la concurrencia empresarial en condiciones de igualdad [Resolución 143/2025, de 7 de marzo de 2025 (Recurso 75/2025)]. De la misma forma, la solvencia ha de ser proporcional al importe del contrato, para evitar cualquier discriminación [Resolución 16/2025, de 9 de enero de 2025 (Recurso 606/2024)].

De esta forma, la necesidad de suficiente motivación (incorporada al expediente) y de la adecuada proporcionalidad a la hora de establecer los estándares de solvencia por parte del órgano de contratación, se configuran como los dos pilares básicos en relación con esta cuestión, especialmente cuando el exceso en la petición de solvencia puede afectar a la concurrencia. De esta forma se pronuncian la Resolución 107/2025, de 21 de febrero de 2025 (Recurso 43/2025), referida tanto a la solvencia económico y financiera como a la solvencia técnica o profesional, y la Resolución 537/2025, de 5 de septiembre de 2025 (Recurso 436/2025).

Esta justificación y proporcionalidad no parecían darse en el supuesto de la citada Resolución 218/2025,

ya que «la configuración del equipo mínimo que se exige es de tal envergadura y el listado de titulados excesivamente exhaustivo y cerrado, que no se compadece con la necesidad de facilitar el acceso y la concurrencia. Baste como ejemplo señalar, a título ilustrativo, que, respecto del geólogo se requiere que sea especialista en geología, hidrogeología y geotécnica, sin que se haya puesto de manifiesto ni justificado la necesidad de contar específicamente con un geólogo especialista en tales materias para llevar a cabo la adecuada ejecución del contrato. Del mismo modo entendemos que tampoco aparece acreditada la necesidad de una titulación doctoral frente a una licenciatura o grado. Ha de tenerse en cuenta que se requiere el título de Doctor respecto de cuatro perfiles [...]». Tampoco fue aceptable exigir el requisito de una importante experiencia laboral prestando servicios como empleado en la entidad que presenta la oferta, a tiempo completo, durante al menos diez años, ya que, según el órgano de contratación, se requería un equipo de trabajo fuertemente consolidado. Según el Tribunal, esta exigencia desmedida de solvencia técnica puede lesionar el principio de libre concurrencia y es restrictiva, aparte de no proporcional, pudiendo dejar fuera de la licitación a empresas que cuenten con personal altamente cualificado para llevar a cabo las prestaciones que integran el contrato, pero que se han incorporado recientemente. Además, los perfiles exigidos deben estar justificados técnica y funcionalmente, atendida la entidad de las prestaciones que integran el contrato proyectado, por lo que han de guardar la debida vinculación con el objeto contractual.

En cuanto a la **solvencia económica y financiera** exigida por el órgano de contratación en el PCAP, el Tribunal, en la Resolución 143/2025, no aprecia desproporción tras comprobar que el PCAP es conforme a la regulación establecida en el artículo 87 LCSP, al exigir como criterio de selección un volumen anual de negocio que no excede de una vez y media el valor estimado del

contrato. También fue aceptada la solvencia económica en la Resolución 188/2025, de 4 de abril de 2025 (Recurso 108/2025), cuyos pliegos preveían un volumen anual de negocios, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles, por importe igual o superior al valor estimado del contrato de cada lote.

De la misma forma, cuando «el criterio de solvencia técnica o profesional exigido en el PCAP coincide exactamente con el previsto en el citado artículo 90.2 de la LCSP para los contratos de servicios; en tal sentido, nunca podrá considerarse desproporcionado un criterio de solvencia técnica o profesional que coincida con el señalado en una ley por cuanto esta supone el nivel normativo de proporcionalidad exigible a falta de otro fijado por el órgano de contratación, y aun cuando es cierto que el precepto legal fija la solvencia que debe requerirse en una licitación ante la ausencia de previsión en los pliegos, ello no es óbice para que estos puedan exigir la que se considera óptima desde el punto de vista normativo». (Resolución 16/2025). De la misma manera, la **Resolución 72/2025**, de 5 de febrero de 2025 (Recurso 27/2025).

En lo relativo a la exigencia **certificaciones de calidad** expedidos por organismos independientes (artículo 93 LCSP), la Resolución 24/2025, de 17 de enero de 2025 (Recurso 4/2025), deja claro que los órganos de contratación deben reconocer los certificados equivalentes expedidos en otros Estados miembros y, además, aceptar otras pruebas de medidas equivalentes de la garantía de la calidad que presenten los interesados. Es, por tanto, contrario a derecho incluir determinadas cláusulas de pliegos que exijan la aportación de un certificado determinado sin admitir otros equivalentes, pues con ello se vulneran los principios de igualdad, libre competencia y concurrencia. No aceptar certificados equivalentes restringe de forma injustificada la participación de otros licitadores.

La mentada **Resolución 143** se refiere también al **seguro de responsabilidad civil** y establece que, para ese caso, no se trata de solvencia económica sino de una

exigencia legal predicable de los miembros del equipo de trabajo: «El seguro responde a una exigencia legal, del artículo 17 de la LOE relativo a la responsabilidad civil de los agentes que intervienen en el proceso de edificación y el artículo 19 del mismo texto legal relativo a las garantías por daños materiales ocasionados por vicios y defectos de la construcción. Así, no se trata de un requisito de solvencia económica, sino un requisito que se exigirá al adjudicatario respecto de los profesionales que ejecuten el servicio y del que efectivamente disponen los arquitectos, pues estos profesionales responden de forma personal por los daños materiales y defectos de la construcción, y esta es la razón por la que se refiere a profesionales que no tengan la condición de empresarios, pues no es un requisito que deba acreditar el licitador sino el personal técnico que vaya a llevar a cabo el servicio, exigible su acreditación, además, únicamente en el caso de ser adjudicatario». La afirmación de que un seguro de indemnización por riesgos profesionales no se le puede exigir a una persona jurídica, sino que únicamente es exigible a profesionales, se recoge también en la Resolución 555/2025, de 12 de septiembre de 2025 (Recurso 449/2025).

XI.2.6. Criterios de adjudicación

La Resolución 345/2025, de 13 de junio de 2025 (Recurso 254/2025), recoge la reiterada doctrina de este Tribunal sobre los **requisitos que deben cumplir los criterios de adjudicación** y, en particular, los sujetos a juicio de valor:

«Así, el artículo 145.5 apartados b) y c) de la LCSP dispone que los criterios de adjudicación:

- b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores».

Esta previsión incorpora el contenido del artículo 67.4 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y está en sintonía con la reiterada doctrina de los distintos órganos de resolución de recursos contractuales, conforme a la cual la objetividad e imparcialidad en la valoración de las ofertas y el respeto al principio de igualdad de trato entre licitadores exigen que los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor precisen y detallen los aspectos sujetos a evaluación y las pautas necesarias para su ponderación; de modo que, suponiendo dichos criterios un margen de discrecionalidad técnica para el órgano evaluador de las ofertas, no pueden otorgar al mismo una libertad de decisión ilimitada, debiendo favorecer la igualdad y transparencia en la presentación y posterior valoración de las ofertas. Este Tribunal se ha venido manifestando en el sentido expuesto bajo la vigencia del texto legal anterior y con la nueva LCSP. Así, en la Resolución 354/2019, de 24 de octubre, Resolución 192/2019, de 13 de junio, Resolución 199/2019, de 25 de junio, Resolución 8/2020, de 16 de enero, Resolución 84/2020, de 5 de marzo y Resolución 366/2020, de 29 de octubre, entre otras muchas.

Queda claro, pues, que todo criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor debe precisar los aspectos evaluables y las pautas de ponderación de estos, más aún si la puntuación asignada a aquellos es elevada, pues se trata en definitiva de conciliar la discrecionalidad técnica en la valoración de las proposiciones con el conoci-

miento por parte de los licitadores, a la hora de preparar sus ofertas, de qué elementos se tomarán en consideración y cómo se ponderarán».

En el caso que se estudiaba, «si bien podría considerarse que está formulado con escalas de puntuación con descripciones razonables, no se desarrollan de forma suficiente los aspectos que son objeto de valoración en tanto que los que aparecen tanto en el PCAP como el PPT son totalmente genéricos, por lo que no permiten a un licitador disponer de una información adecuada de la forma en la que va a ser valorada su proposición, por lo que consideramos que se infringe lo dispuesto en el artículo 145.5 b) LCSP en el sentido alegado por la recurrente».

Se reitera la afirmación de que todo **criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor** debe precisar los aspectos evaluables y las pautas de ponderación de estos, más aún si la puntuación asignada a aquellos es elevada, en la Resolución 628/2025, de 17 de octubre de 2025 (Recurso 551/2025). Esta misma Resolución señala que, en los criterios de juicio de valor, debe puntuarse aquello que supere el mínimo exigible, puesto que de lo contrario la consecuencia ha de ser la exclusión: «Esto es, el reproche que se efectúa no radica tanto en la elección del subcriterio o subcriterios (por otra parte, no justificada en el expediente si bien esta cuestión no es controvertida entre las partes en el presente procedimiento) sino en la necesidad de configurarlos de tal forma que se incida en los aspectos a valorar siempre por encima del mínimo exigido. Dicho en otras palabras, ha de valorarse siempre aquello que redunde en una mejor calidad, legibilidad o composición, es decir, todos los aspectos que se valoran en los distintos subcriterios, pero partiendo de que todos cumplen las prescripciones mínimas, puesto que, en caso contrario, y al no cumplir el mínimo exigido, las ofertas no solamente no deben valorarse, sino que debieran ser excluidas». En el concreto caso, «efectivamente, si acudimos al Real Decreto antes mencionado (Real Decreto 1345/2007, de 11 de octubre, por el que

se regula el procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de los medicamentos de uso humano fabricados industrialmente), este exige en el artículo 31 —respecto del etiquetado del medicamento— que los datos que se mencionen obligatoriamente estarán expresados en caracteres fácilmente legibles, claramente comprensibles e indelebles. De ahí que no pueda ser valorado con 0 puntos las leyendas ilegibles, puesto que no cumplirían el mínimo, sino que, a partir de la legibilidad, se podrá establecer la escala de ponderación en función de la mayor o menor legibilidad y con arreglo a los aspectos que en este caso están descritos de manera suficiente (así se indica la legibilidad en función del color y tamaño de la letra)».

En cuanto a las **mejoras como criterios de adjudicación**, la Resolución 202/2025, de 23 de abril de 2025 (Recurso 143/2025), recuerda:

«Así pues, para que las mejoras puedan ser consideradas como criterio de adjudicación se han de cumplir los requisitos siguientes:

1. Deberán estar suficientemente especificadas. En este sentido, se considerará que esta exigencia se cumple cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción, los requisitos, límites, modalidades, y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.
2. Habrán de tratarse de prestaciones adicionales a las que figuren definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas.
3. No podrán alterar ni el objeto ni la naturaleza de las prestaciones del contrato.
4. No se les podrá asignar una valoración superior al 2,5%, cuando la importancia en el baremo de los criterios sujetos a juicio de valor supere a la de los criterios

evaluables mediante cifras o porcentajes obtenidos de la mera aplicación de fórmulas».

Deben entenderse como “prestaciones adicionales a las definidas en el contrato”, y por tanto propiamente mejoras, solamente aquellas prestaciones adicionales no definidas en los pliegos, no siéndolo las adicionales que excedan de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria.

En este caso, la recurrente centra su impugnación en el incumplimiento por el criterio controvertido de los requisitos exigidos por el artículo 145.7 LCSP, por no establecerse límites máximos en el ofrecimiento de horas adicionales a las obligatorias que configuran el contrato, lo que podría dar lugar a proposiciones descabelladas e irreales, distorsionando los principios básicos de la concurrencia e igualdad de trato en la valoración de las proposiciones. En consecuencia, el criterio de adjudicación no constituye una mejora en el sentido del artículo 145.7 LCSP, al no tratarse de una prestación adicional y distinta a la definida en el contrato, ni por tanto le resulta de aplicación la regulación prevista en el precepto legal para las mejoras. Sin embargo, como criterio de adjudicación, la bolsa de horas adicionales deba ajustarse a los requisitos legales previstos en el artículo 145.5 del citado texto legal, conforme al cual «Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos: a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo. b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada. c) Deberán garantizar la

posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva [...]».

Según la **Resolución 202/2025**, «obviamente, el adecuado cumplimiento de este apartado 5 del artículo 145 LCSP exige que el criterio analizado posibilite una oferta viable, racional, ajustada a la realidad y proporcional al objeto del contrato, de modo que este no quede desnaturalizado o desvirtuado en su esencia con proposiciones descabelladas e irreales que, con el único propósito de obtener la máxima puntuación, nunca puedan hacerse efectivas en su integridad durante la ejecución del contrato. [...] En este sentido, la cláusula 11ª del PCAP se remite a los parámetros previstos en el artículo 85 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en relación con la oferta económica pero no prevé parámetros de anormalidad en relación con la bolsa de horas que pudiesen actuar como límites, a diferencia del supuesto examinado por este Tribunal en la **Resolución 231/2020**, en el que sí se establecían parámetros objetivos en relación con la bolsa de horas cuya valoración económica fuese superior al 15% de la oferta económica presentada (en caso de concurrir un solo licitador) o bolsa de horas superior al 75% de la media del total de horas ofrecidas por todos los licitadores (en caso de concurrir dos o más licitadores) lo que determina, de facto, en el caso que examinamos, la inexistencia de un mecanismo que permita detectar y controlar proposiciones de contenido irrealizable».

Estas mismas cuestiones, sobre las mal entendidas como mejoras, se trata en la **Resolución 614/2025**, de 10 de octubre de 2025 (Recurso 536/2025).

Sobre la legalidad de un **criterio de adjudicación cuya cuantificación depende de la aplicación de fórmulas** consistente en incentivos al rendimiento y a la calidad del servicio para el fomento de la asistencia y puntualidad de la persona trabajadora en su puesto, a razón de 2 puntos por cada 0,10 euros de incentivo hasta un máximo de 30 puntos, se pronuncia la **Resolución 374/2025**, de 25 de junio de 2025 (Recurso 306/2025).

El Tribunal considera que ni el criterio ni su justificación permiten valorar las ofertas en términos de rendimiento y afectación significativa a la ejecución del contrato, faltando el carácter objetivo que debe presidir la definición de todo criterio de adjudicación en términos del artículo 145.5, letra b), LCSP. No queda acreditada la vinculación del criterio al objeto del contrato, de forma que la convicción de que el primar con incentivos económicos la asistencia y el cumplimiento del horario supondrá mejor calidad en la prestación es una hipótesis incierta, que no depende de factores objetivos, sino de las circunstancias subjetivas de cada persona trabajadora. Tampoco se fundamenta la afirmación del órgano de contratación, contenida en los documentos de la contratación, de que la mejora salarial a través de incentivos económicos proporcionará una mejor calidad de la prestación. Muy al contrario, el salario que una entidad licitadora satisfaga a sus personas trabajadoras no aporta ninguna utilidad a la hora de efectuar una evaluación comparativa de las ofertas y elegir la que presente una mejor relación calidad-precio. Además, el criterio fomentará la realización de ofertas económicas más caras y menos beneficiosas para el órgano de contratación, sin una ventaja objetiva sobre la prestación del servicio. En definitiva, no es posible afirmar sin una justificación en contrario que con mejores salarios a través de incentivos económicos se prestarán necesariamente mejores servicios, ni que dicha circunstancia subsista en todo caso a lo largo de la vida del contrato. El complemento salarial a través de incentivos económicos no retribuye una mejor prestación del servicio sobre los requerimientos mínimos de los pliegos, sino la realización correcta del trabajo.

En cuanto a la admisibilidad de **certificados medioambientales como criterio de adjudicación**: «la actual LCSP sí que ha supuesto un cambio relevante en la cuestión referida, resultando admisible la inclusión de la posesión de dichos certificados como criterios de adjudicación, con el condicionante de su vinculación directa

con el objeto del contrato. De este modo, los certificados de calidad y gestión ambiental pueden ser exigidos como criterio de solvencia técnica o bien, como criterio de adjudicación, pero en este último caso cada uno de los certificados exigidos deben guardar una directa relación con el objeto y características propias del contrato pues, en caso contrario, deberán ser configurados como un requisito de solvencia técnica. La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética incluye diversas medidas en materia de contratación pública, como la inclusión en los pliegos de contratación de criterios de adjudicación vinculados con la lucha contra el cambio climático y de prescripciones técnicas particulares que establezcan la necesaria reducción de emisiones y de la huella de carbono. Se instauro el mandato por el legislador de que en toda contratación pública se deben incorporar de manera transversal y preceptiva criterios medioambientales y de sostenibilidad energética cuando guarden relación con el objeto del contrato, que deben ser objetivos, respetuosos con los principios informadores de la contratación pública y figurar, junto con la ponderación que se les atribuya, en el pliego correspondiente. (...) Con todo, a pesar de la preferencia por su configuración como medio para acreditar la solvencia de los licitadores, dado que la implementación de certificados que acrediten determinados estándares de calidad y gestión medioambiental pudiera llegar a tener incidencia en el resultado de las prestaciones objeto del contrato, habrá que estar al caso concreto para determinar la validez de contemplarlos como criterios adjudicación» [Resolución 167/2025, de 21 de marzo de 2025 (Recurso 114/2025)].

XI.2.7. Prescripciones técnicas: prohibición de restricciones injustificadas de la competencia

Debemos recordar que el artículo 126.1 LCSP establece que las prescripciones técnicas a que se refieren los

artículos 123 y 124, proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia.

Sin perjuicio de lo ya visto anteriormente en el análisis de la **Resolución 255/2025**, de 23 de mayo de 2025 (Recurso 195/2025), se ha pronunciado el Tribunal en la materia, por ejemplo, en la **Resolución 717/2025**, de 28 de noviembre de 2025 (Recurso 653/2025), donde se concluye que, en el caso concreto, no se aprecia infracción en la determinación de las especificaciones técnicas exigidas respecto del producto a adquirir, partiendo de la libertad que tiene el órgano de contratación a la hora de determinar la configuración del objeto del contrato y al no haber quedado acreditada la limitación de la competencia denunciada por la recurrente y que afirmaba que con las especificaciones contenidas en el PPT la posibilidad de ofertar el suministro quedaba constreñida a un único fabricante, aunque ciertamente se observaba un alto grado de similitud entre las características técnicas de la ficha del producto aportada al recurso y las características técnicas para el lote 1 contenido en el PPT, pero ello no acredita, por sí solo, que no haya otro fabricante que puedan ofertar el producto solicitado.

En la **Resolución 487/2025**, de 8 de agosto de 2025, (Recurso 415/2025), el Tribunal comprueba que los requisitos técnicos del apartado 3 del PPT coinciden con las características del equipo de una marca determinada de un concreto fabricante, lo que reconoce el informe al recurso del órgano de contratación, por lo que aquel concluye que, en la descripción de los equipos objeto del contrato, se han seguido características técnicas de productos existentes en el mercado que corresponden a un fabricante concreto. Si a ello se añade que algunas características técnicas pudieran ser exclusivas de los equipos de dicho fabricante, resulta claro que en la licitación

examinada se ha restringido la concurrencia, lo que exige analizar, a la luz de la regulación legal en la materia, si aquella limitación encuentra justificación adecuada en función de las necesidades que la contratación proyectada pretende cubrir y si se han respetado las previsiones legales encaminadas a minimizar los efectos perjudiciales para la libre competencia derivados de las prescripciones técnicas establecidas. Desde esta perspectiva, el Tribunal sentencia que el PPT infringe, particularmente, lo dispuesto en el artículo 126 de la LCSP y conculca el acceso en condiciones de igualdad a la licitación, restringiendo injustificadamente la apertura de la contratación a la competencia. Si para el órgano de contratación resultaba imprescindible garantizar tales funcionalidades, debió atender a lo dispuesto en los artículos 28.1 y 126.6 LCSP, justificando con precisión aquella necesidad en los documentos de la licitación y utilizando en todo caso la mención “o equivalente” a la hora de configurar las exigencias técnicas de los equipos objeto del contrato, permitiendo de ese modo abrir la contratación proyectada a la competencia y evitando restricciones injustificadas. Por tanto, en el supuesto examinado, no se acreditó por el órgano de contratación que se daban efectivamente las circunstancias que justificaban la excepción prevista en el artículo 126.6 LCSP. Al respecto, la intención del órgano de contratación de asegurar determinadas exigencias funcionales para seleccionar los equipos más avanzados y adecuados para las necesidades de investigación de la Administración contratante puede y debe conseguirse sin esta restricción a la concurrencia o al menos con la mínima. En caso contrario, se estaría prohibiendo el acceso a la licitación de productos de otros fabricantes, produciéndose así el efecto que trata de evitar la norma y beneficiando quizás incluso a un único fabricante.

En todo caso, finaliza el Tribunal, en caso de necesidad de describir determinadas especificaciones técnicas haciendo referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto, dicha

referencia deberá ir acompañada de la mención de que se podrían ofertar otras soluciones que cumplan determinados parámetros o funcionalidades y siempre que quede debidamente justificado en el expediente.

XI.2.8. Otras cuestiones de interés respecto de los pliegos

XI.2.8.1. Justificación de la declaración de urgencia.

Esta cuestión es abordada en la **Resolución 32/2025**, de 20 de enero de 2025 (Recurso 621/2024), la cual señala que del artículo 119.1 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 Administrativo 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 urgencia del expediente, considerando que es evidente la objetividad en la existencia de un interés público en acelerar el procedimiento de adjudicación del contrato, y ello por el quebranto económico que supondría para la Corporación local la adquisición de unos determinados

terrenos, así como la imposibilidad de acogerse a todas las subvenciones convocadas para mejora de la eficiencia energética de las instalaciones de la piscina municipal, lo que impediría reducir el consumo de energía sin que ello conlleve perder prestaciones y confort, así como minorar el impacto ambiental por ser más sostenibles al reducir las emisiones de CO2 y resto de gases de efecto invernadero a la atmósfera. 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, esto es acelerar la adjudicación, que no la ejecución del contenido del contrato. En definitiva, la declaración de urgencia no adolece de tacha de irregularidad alguna.

XI.2.8.2 Limitación de la concurrencia en los acuerdos marco.

La Resolución 75/2025, de 7 de febrero de 2025 (Recurso 14/2025), trata de la posible falta de justificación de la configuración del acuerdo marco con una única empresa en cada uno de los lotes en lugar de con varios empresarios, lo que tendría un impacto restrictivo para la concurrencia. El órgano de contratación, en el informe al recurso, apela a razones de homogeneidad en la realización de las pruebas médicas, atendiendo a la tecnicidad y especialidad que presentan y la variabilidad del mercado, y niega la existencia de limitación de la competencia por la existencia de, al menos, veinte empresas que pueden concurrir a la licitación.

En este caso, se estima esta causa de recurso por falta de motivación, sobre las siguientes premisas:

«Por ello, entendemos que debe existir una justificación objetiva en el expediente del empleo de esta fórmula con la previsión de un solo adjudicatario, máxime, cuando, como sucede en el caso que nos ocupa, atendiendo

a las especiales condiciones de la licitación, el propio diseño puede provocar un efecto restrictivo de la concurrencia durante todo el período de vigencia del acuerdo marco (24 meses con posibilidad de prórroga de 24 meses). Así lo apreciamos en un supuesto similar en nuestra Resolución 431/2024, de 4 de octubre.

En el supuesto que examinamos, no figuran en el expediente las razones o motivos específicos que determinan la necesidad de adjudicar cada lote a un solo empresario, lo que consideramos es un extremo esencial por su impacto en la concurrencia; y si bien es cierto que en el informe al recurso, el órgano explicita otras razones (insistiéndose, entre otros argumentos, en la necesidad de lograr la mayor homogeneidad posible en la realización de las pruebas; la gran tecnicidad y especialidad que presentan las pruebas que hace aconsejable unificar el método utilizado; o incluso garantizar las menores incidencias posibles, por la utilización del mismo sistema en varias provincias por los profesionales del SAS encargados de la realización de las pruebas) no obstante, entendemos que los motivos esgrimidos son genéricos y, a juicio de este Tribunal, insuficientes.

A tal efecto, hemos de insistir en que una cosa es la posibilidad de concurrencia a los distintos lotes, que es el argumento en el que se ampara el órgano de contratación para justificar que no existe la denunciada limitación de la competencia (y que no discutimos) y otra muy distinta, la adjudicación de cada lote a un único licitador en el contexto de un acuerdo marco, toda vez que esta posibilidad cercena la concurrencia en los contratos basados, lo que debe estar justificado directamente en razones relacionadas con la mejor satisfacción de la prestación y de los intereses públicos».

XI.2.8.3. Procedimiento negociado sin publicidad.

El caso de que el órgano de contratación siga el procedimiento negociado sin publicidad por razones de urgencia, se ha tratado en la Resolución 188/2025, de 4 de abril

de 2025 (Recurso 108/2025), destacando la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 21 de febrero de 2024, dictada en el asunto T-38/21 (Inivos Ltd e Inivos BV contra la Comisión Europea), que dice: «Es preciso recordar que, según jurisprudencia reiterada, únicamente las medidas que producen efectos jurídicos obligatorios que pueden afectar a los intereses de terceros, modificando de forma caracterizada su situación jurídica, constituyen actos que pueden ser objeto de recurso de anulación (véanse, en este sentido, las sentencias de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, 22/70, EU:C:1971:32, apartado 42; de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo, C-316/91, EU:C:1994:76, apartado 8, y de 13 de octubre de 2011, Deutsche Post y Alemania/Comisión, C-463/10 P y C-475/10 P, EU:C:2011:656, apartado 36). [...] la decisión de recurrir al procedimiento negociado sin publicación previa de un anuncio de licitación indica las razones por las que es necesario recurrir a dicho procedimiento. Este documento determina así la elección del procedimiento aplicable a la contratación de que se trata. No obstante, como subrayó la Comisión en respuesta a una pregunta escrita del Tribunal General, este documento no tiene destinatarios y no prejuzga a los operadores económicos invitados a presentar ofertas para dicho contrato. Así, en esta fase del procedimiento no se invitó a ningún operador a licitar y, por consiguiente, no pudo excluirse de él a ningún operador. [...] la decisión de recurrir al procedimiento negociado sin publicación previa de un anuncio de licitación no constituye una decisión que afecte a los intereses de las demandantes, dado que no fueron excluidas del procedimiento de contratación de que se trata por dicha decisión». Esta falta de afectación individual a los intereses legítimos de la entidad recurrente de la elección del procedimiento por parte del órgano de contratación permitiría apreciar la falta de legitimación del recurrente. No obstante, entrando al fondo del asunto, el Tribunal considera adecuada la elección y justificación del

procedimiento elegido para la adjudicación del contrato y ello por las siguientes razones:

- El carácter esencial de la contratación, directamente dirigida a la atención médico-sanitaria a pacientes críticos. Concurren razones de interés general cuya prevalencia y satisfacción deben quedar garantizadas.
- La necesidad primordial de no interrumpir la prestación a la finalización de la prórroga, lo que determina la imperiosa urgencia en la adjudicación del contrato resultante de este procedimiento.
- La complejidad técnica que reviste la configuración por parte del órgano de contratación de la prestación a contratar.
- La existencia de una impugnación previa que ha impedido al órgano de contratación contar con un nuevo contrato, fruto de un procedimiento abierto con máxima concurrencia a la fecha de finalización de la prórroga del contrato actual.
- El carácter provisional del contrato resultante del procedimiento negociado en liza, que se mantendrá vigente hasta que culmine el contrato resultante del nuevo expediente.

Como complemento, debemos citar la Resolución 194/2025, de 4 de abril de 2025 (Recurso 121/2025), la cual cita la Sentencia de 18 de noviembre de 2004 (asunto C-126/03), del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que afirma que el procedimiento negociado sin publicidad debe ser objeto de interpretación estricta, pues introduce una excepción a las normas que pretenden garantizar la efectividad de los derechos reconocidos por el Tratado CE en el sector de los contratos públicos de servicios, correspondiendo la carga de la

prueba de que existen realmente las circunstancias que justifican la excepción a quien pretende beneficiarse de ella, y añade que la utilización de aquel procedimiento queda condicionada al cumplimiento de tres requisitos acumulativos: (i) la existencia de un acontecimiento imprevisto; (ii) una imperiosa urgencia incompatible con los plazos establecidos en otros procedimientos; y (iii) por último, una relación de causalidad entre el acontecimiento imprevisto y la imperiosa urgencia que del mismo se deriva.

XI.2.8.4. Profesiones colegiadas y ámbito de funciones.

El Tribunal reprodujo su criterio en la materia en la Resolución 379/2025, de 1 de julio de 2025 (Recurso 323/2025), sustentando su doctrina en 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 viene 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 número 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:

«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, si 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».

De lo anterior se infiere 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,

lo que exige analizar cada caso concreto. En este sentido, los principios de necesidad y de proporcionalidad obligan al órgano de contratación a motivar y a justificar la necesidad de exigir límites para el acceso a una actividad económica en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general. Salvo que exista una reserva legal a favor de una determinada profesión o titulación, la reserva competencial que se realice en los pliegos debe ser objeto de una interpretación restrictiva, por lo que las razones que la motivan han de encontrarse suficientemente justificadas, a fin de evitar la vulneración de los principios de concurrencia y no discriminación. En los mismos términos, se pronuncia la Resolución 415/2025, de 10 de julio de 2025 (Recurso 359/2025).

Asimismo, debemos destacar la Resolución 143/2025, de 7 de marzo de 2025 (Recurso 75/2025) y la Resolución 580/25, de 19 de septiembre de 2025 (Recurso 502/2025), que trataban asuntos similares, las cuales señalan:

«Este Tribunal ya tiene establecido que, con el fin de garantizar la adecuada ejecución del contrato, el órgano de contratación, dentro de su indudable ámbito de la discrecionalidad técnica, además de la acreditación de los requisitos de solvencia pertinentes, puede exigir a las empresas que concurren a una licitación, determinadas titulaciones profesionales en los medios personales que deben intervenir en aquélla para alcanzar y garantizar un cierto nivel de calidad que permita el buen fin del contrato, siempre que no se provoquen restricciones prohibidas o injustificadas a la concurrencia. En este sentido, los profesionales que se designen en el equipo técnico no deben escogerse de manera caprichosa, arbitraria o injustificada, sino teniendo muy presente el interés público que subyace en el contrato y de acuerdo con sus competencias y especialidades.

No se trata, por lo tanto, de negar competencias a otras titulaciones o excluirlas, sino que dentro de esa discrecionalidad técnica que tiene el órgano de contra-

tación y atendiendo a los planes de estudio y formación de las posibles titulaciones concurrentes, el normal desempeño de las profesiones correspondientes y las características del contrato se opta por un determinado profesional, por considerarlo el más idóneo.

El principio jurisprudencial de «libertad con idoneidad» no puede entenderse tampoco como una mera equivalencia entre profesionales basada en el hecho de que dentro del plan de formación de los respectivos estudios universitarios existan materias que puedan tener una relación directa con la prestación a ejecutar. El principio de idoneidad implica elegir al más adecuado y para ello, habrá que tenerse en cuenta, además de la formación académica, las directrices que marca la normativa concurrente (Ley Ordenación de la Edificación, en este caso) y también, muy especialmente, todas las circunstancias concretas aplicables al supuesto de que se trate, que determinarán, conjuntamente, qué profesional es el más idóneo o adecuado en relación al contrato en controversia».

Resta señalar que las cuestiones relativas a las profesiones tituladas, legitiman a los colegios profesionales para interponer el recurso especial. Así, la citada Resolución 143/2025 señala: «La clave, pues, está en la existencia de una conexión específica entre el acto impugnado y la actuación o el estatuto de la profesión. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto. En el supuesto analizado se impugna el anuncio de licitación y los pliegos de la contratación esgrimiendo el incumplimiento de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, por estimar que el centro deportivo que se proyecta es competencia exclusiva de los arquitectos al tratarse de un uso equiparado al uso cultural, al tratarse de edificios que van a albergar una gran concentración de personas y que no son para un uso industrial. Asimismo, desproporción en la solvencia profesional o técnica al exigir tres años proyectos de obras idénticas a la ofertada no similares,

así como también alega respecto de la solvencia económica contradicción entre los pliegos y la memoria justificativa que genera inseguridad jurídica y afecta a la licitación. Es por ello por lo que puede estimarse cierta incidencia del acto impugnado en la esfera de los intereses profesionales defendidos por el colegio profesional recurrente, lo que determina su interés legítimo para la interposición del presente recurso».

XI.2.8.5. Alcance de la obligación de información del órgano de contratación en los casos de subrogación.

La **Resolución 199/2025**, de 11 de abril de 2025 (Recurso 113/2025), reconoce que la obligación de subrogación en las relaciones laborales derivadas de la ejecución de un contrato, cuando una persona contratista sucede a otra, no deriva del contrato mismo, sino de las normas laborales, normalmente de los convenios colectivos vigentes en el sector de actividad de que se trate.

Las obligaciones en materia de información sobre la subcontratación, que debe reflejarse en los pliegos, están recogidas del artículo 130 LCSP.

Se trata de un caso en el que, según la recurrente, en el PCAP figura una antigüedad incorrecta respecto a un trabajador, quien fue despedido y posteriormente reincorporado por sentencia judicial tras declararse el despido nulo. Sin embargo, en el pliego no se le reconoce su antigüedad real, sino la fecha de reincorporación, lo que conlleva una errónea previsión de costes laborales para la empresa adjudicataria. El Tribunal dice al respecto: «En definitiva, existiendo, al menos, la apariencia de la obligación de subrogación, y sin que ello suponga prejuzgar la existencia y alcance de tal obligación de subrogación, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de las personas trabajadoras afectadas estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este, así como hacer constar dicha información en el PCAP, y ello

con independencia de que una vez adjudicado el contrato o contratos se den o no las circunstancias para que se produzca la subrogación conforme a la legislación laboral vigente. Por su parte, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a las potenciales entidades licitadoras, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a los que pueda afectar 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 artículo 130 de la LCSP; como parte de esta información en todo caso se deberán aportar los listados del personal que pudiese ser 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 persona trabajadora, así como todos los pactos en vigor aplicables a las personas trabajadoras a los que pueda afectar la subrogación. Por último, para aquellos supuestos en los que la información aportada por la anterior empresa contratista, sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a las que pueda afectar la subrogación no se ajustase a la realidad, la nueva empresa contratista tendrá acción directa contra la anterior en los términos previstos en el apartado 5 del citado artículo 130 de la LCSP. En efecto, dicho apartado 5 dispone textualmente lo siguiente: «En el caso de que una vez producida la subrogación los costes laborales fueran superiores a los que se desprendieran de la información facilitada por el antiguo contratista al órgano de contratación, el contratista tendrá acción directa contra el antiguo contratista. En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos expuestos en el presente motivo de recurso».

Las obligaciones del artículo 130 LCSP se reiteran en las **Resoluciones 202/2025**, de 23 de abril de 2025

(Recurso 143/2025), y **Resolución 480/2025**, de 1 de agosto de 2025 (Recurso 419/2025), si bien esta última aclara: «En el concreto supuesto objeto de nuestro análisis, el órgano de contratación, al no existir convenio colectivo que pudiera imponer la obligación de subrogación a la Universidad, por no ser convenio colectivo de eficacia general, en ningún caso debía incluir en los pliegos la información sobre las condiciones de subrogación, es decir, ni siquiera habríamos de estar a lo que disponga el convenio colectivo de aplicación, en virtud de la eficacia que del mismo se deriva ex art. 82.3 del ET».

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

En un procedimiento de licitación hay una resolución final —con carácter general la adjudicación— que pone fin al mismo, y para llegar a esta 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.

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».

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 que, 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.

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 incurso inicialmente en presunción de anormalidad, suponiendo en el presente año aproximadamente el 2,25% del total de recursos interpuestos, si bien, se mantiene la tendencia a la baja respecto a años anteriores (2,39% en 2024, 6,94% en 2023 y 9,34% en 2022), lo que viene a denotar tanto una mejor justificación de la viabilidad de la oferta por las licitadoras como una mejor evaluación de la misma por los órganos de contratación.

A continuación, se van a exponer las principales novedades de la doctrina acuñada en 2025 con respecto a las exclusiones y admisiones, con alguna referencia concreta a resoluciones de años anteriores especialmente significativas.

XI.3.1. Exclusiones relacionadas con la presentación del recurso o de la documentación de la licitación

En el año 2025 se dictaron diversas resoluciones que han abordado las cuestiones relacionadas con exclusiones por haberse presentado fuera de plazo el recurso o la documentación de la licitación, ya sea por hacerlo inicialmente en un registro distinto al del órgano de contratación o al del Tribunal, o bien, por potenciales problemas en las distintas plataformas electrónicas habilitadas para la presentación de ofertas, destacando las **Resoluciones 8/2025, 23/2025 y 693/2025**.

En la **Resolución 8/2025**, se analizó la presentación de la oferta un minuto fuera de plazo, siendo el recurso desestimado, ya que «es doctrina de este Tribunal (entre otras, **Resoluciones 132/2019**, de 26 de abril; **51/2020**, de 14 de febrero y **123/2024**, de 9 de abril) y del resto de órganos de resolución de recursos contractuales (v.g. **Resoluciones 696/2018**, de 20 de julio y **1097/2018**, de 20 de noviembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales —TACRC—) que la decisión de no admitir una oferta es correcta si el licitador no acredita que la imposibilidad de presentarla en plazo es debida a problemas técnicos que no le son imputables».

Doctrina, conforme a la cual, la extemporaneidad de la presentación determina la exclusión de la oferta, fuera de los casos en los que se acredite de forma indubitada que se debió a circunstancias ajenas al licitador e imputables a la Administración. La falta de presentación es debida a haber agotado los plazos y no a incidencias técnicas en el funcionamiento de la plataforma.

En la **Resolución 23/2025**, el PCAP indica que cuando la documentación sea enviada por correo «se estará a lo dispuesto en el artículo 80.4 RGLCAP, deberá comunicarse mediante correo electrónico o fax al Ayuntamiento, siendo el correo electrónico el corporativo de Secretaría que figura en el anuncio de licitación». Pero

la entidad recurrente no anunció el día 3 de diciembre de 2024, último día del plazo, que se remitía la oferta por correo, sino que lo hizo el día siguiente y, además, a un correo personal de un trabajador del ayuntamiento, por lo que se desestimó el recurso.

En este punto es necesario referirnos a la **Sentencia del Tribunal Supremo 885/2025, de 3 de marzo de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:885)** ya que, tras su dictado, va a cambiar la forma de valorarse la extemporaneidad cuando se presenten las ofertas en Correos o en otros registros. Y es que el Alto Tribunal entiende derogado el artículo 18.1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, en cuanto consideraba que «la presentación en las oficinas de correos o en cualquier registro administrativo distinto de los mencionados en el apartado anterior no interrumpirá el plazo de presentación. En tales casos, el recurso, la reclamación o la cuestión de nulidad se entenderán interpuestos el día en que entren en el registro del órgano de contratación o en el del órgano administrativo competente para resolverlo, según proceda».

Asimismo, en la citada sentencia se indica que el artículo 51.3 de la LCSP permite la presentación del recurso a través de una oficina de Correos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16.4.b) de la Ley 39/2015, con el único condicionante de que deberá «comunicarse al Tribunal de manera inmediata y de la forma más rápida posible», si bien, el Alto Tribunal considera que «si el recurso se presenta en plazo, el incumplimiento o cumplimiento tardío del deber de comunicación no puede traer como resultado que el recurso especial en materia de contratación sea considerado extemporáneo».

Por su parte, en la **Resolución 693/2025**, se indica que «la recurrente una vez conocida su exclusión por la mesa de contratación —constituyendo dicha actuación

un acto de trámite cualificado—, pudo optar por presentar el correspondiente recurso especial o formular un escrito de alegaciones dirigido a la mesa de contratación con la intención de que esta cambiara de opinión, eligiendo esta última opción [...] surtiendo desde ese momento efectos la notificación del acuerdo de exclusión adoptado por la mesa de contratación».

XI.3.2. Exclusiones relacionadas con la capacidad de la persona empresaria

Hay que destacar en el año 2025 varias resoluciones al respecto, como la **25/2025** (objeto social: ámbito geográfico concreto), **302/2025** (la habilitación es capacidad, no solvencia), **347/2025** (habilitación y empresas del grupo), **361/2025** (acreditación de habilitación), **470/2025, 472/2025, 473/2025 y 521/2025** (objeto social UTE), **668/2025** (objeto social), **752/2025** (capacidad obrar de sociedad civil) y **777/2025** (ENS y habilitación).

En concreto, en la **Resolución 25/2025**, la recurrente forma parte de una UTE cuya oferta fue excluida del procedimiento de licitación. Una de las entidades que conforman la UTE es un medio propio de determinada comunidad autónoma y en sus estatutos se determina el objeto social delimitándolo a ese ámbito geográfico concreto, con la finalidad de dinamizar su ámbito empresarial. Por ello, la UTE no tiene capacidad para contratar con otra comunidad autónoma al no adecuarse el objeto social de la licitadora al objeto del contrato.

Asimismo, en la **Resolución 302/2025**, se recoge la doctrina sobre la habilitación empresarial o profesional y su diferencia con la solvencia, teniendo en cuenta que la habilitación es un requisito de capacidad y de legalidad, no de solvencia. En particular, se analiza su aplicación a las UTEs considerando que si el objeto del contrato consiste en la impartición de una única especialidad formativa todas las entidades que conforman la UTE

deben estar habilitadas. También, se estudia la doctrina sobre prestaciones diferenciadas, estableciéndose la necesidad de analizar cuáles son las prestaciones que conforman el objeto del contrato y cuáles necesitan habilitación, por si algunas gozan de una sustantividad propia, que permitiera una ejecución separada, aislada e independiente.

Y en la **Resolución 752/2025**, se examina el caso de una sociedad civil inscrita en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, pero cuya inscripción en el Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Andalucía le fue denegada al considerar que ejercía una clara actividad comercial o industrial, por lo que debía constituirse con arreglo a alguna de las formas previstas en el Código de Comercio, quedando sometida a la legislación mercantil, no pudiendo acceder al registro de licitadores al carecer de personalidad jurídica por no haber sido constituida válidamente. El Tribunal desestimó el recurso atendiendo al carácter mercantil del objeto social de la entidad recurrente.

Por último, en la **Resolución 777/2025**, tratando una cuestión de habilitación empresarial, se estima parcialmente el recurso contra la exclusión de la recurrente —cuya oferta había obtenido la mejor puntuación en la valoración global de los criterios de adjudicación— por no aportar el certificado de conformidad con el ENS en el nivel medio, a fecha anterior a la finalización del plazo de presentación de proposiciones. Dicha exclusión se consideró que no era conforme a derecho porque los pliegos nada contemplaban sobre esta exigencia, sin que la mesa pueda introducir —en fase de licitación— el cumplimiento de este requisito por parte de los licitadores, concretando, además, el nivel de seguridad requerido. Ello supone una vulneración de lo dispuesto en el artículo 2.3 del Real Decreto 311/2022, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad y una desvinculación respecto al contenido de los pliegos con infracción del principio de *lex contractus*.

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 no han sido especialmente numerosos en 2025, lo que denota una mayor diligencia de las licitadoras a la hora de preparar sus ofertas.

En relación con la solvencia económica y financiera, destacan las **resoluciones relativas a la falta de acreditación de las ratios de solvencia económica y financiera exigidas en los pliegos de una empresa de nueva creación** (Resolución 238/2025), a la **inviabilidad del desistimiento parcial de la oferta** (Resoluciones 384/2025 y 410/2025) o la **imposibilidad de la subsanación de la subsanación** (Resolución 460/2025).

La **Resolución 238/2025**, analiza la circunstancia de una recurrente que incumple los ratios de solvencia y tesorería requeridos en el PCAP como requisitos de solvencia económica y que en su defensa alega, con la interposición del recurso que, al ser una empresa de reciente creación, carecía de las cuentas anuales debidamente depositadas en el Registro Mercantil.

El recurso se desestima al haber quedado acreditado con la información obtenida en el Registro Mercantil y aportada a las alegaciones por la entidad adjudicataria, que consta la presentación de las cuentas del ejercicio 2023 de la entidad recurrente, si bien los importes que de la misma se deducen, no permiten alcanzar las ratios de solvencia y tesorería exigidas en el PCAP.

Especialmente significativa es la **Resolución 410/2025**, donde, en un acuerdo marco, para acreditar la solvencia económica y financiera, se establecía en el PCAP que las licitadoras debían presentar una declaración sobre el volumen anual de negocios por importe igual o superior a los indicados para cada una de las agrupaciones y/o lotes a los que licitaran, teniendo en cuenta

que «en caso de presentarse oferta a más de un lote y/o agrupación, esta solvencia se acreditará con la cantidad total que resulte de sumar las que correspondan a cada uno de los lotes y/o agrupaciones a los que licite».

En el DEUC la recurrente manifiesta que cuenta con solvencia suficiente, pero una vez presentada la documentación acreditativa la mesa observa que «se presenta documento en el que el licitador reconoce expresamente que en ninguno de los ejercicios alcanza una cifra de negocios que iguale el importe exigido por el PCAP para acreditar la solvencia económica», por lo que se le excluye.

Y, en sede de recurso, sin que previamente siquiera lo supiera el órgano de contratación, manifiesta que existió un “error de interpretación”, y expresa su voluntad de retirar la propuesta de licitación a una determinada agrupación de lotes, a fin de cumplir el requisito de solvencia económica establecido en el PCAP para otras agrupaciones a las que también licitó, comprometiéndose, incluso, a presentar un nuevo DEUC ajustado a los lotes, «si el Tribunal lo estima necesario».

Tras esta solicitud de desistimiento parcial de la oferta, el Tribunal, teniendo en cuenta la doctrina de la *lex contractus* y el principio de igualdad de trato, indica que «se ha de acreditar que tiene solvencia económica respecto a las agrupaciones y a los lotes a los que licita, de este modo una vez presentada su oferta, el órgano de contratación ni podría requerirle para que optase por uno u otro lote con el fin de adecuar la solvencia económica insuficiente para ambos lotes, a la exigible para licitar a uno de ellos, ni tampoco la renuncia a determinadas agrupaciones o lotes es plausible porque supone alterar su oferta caprichosamente, fuera de los márgenes del pliego».

Por último, el Tribunal señala que la entidad recurrente se presentó a unas determinadas agrupaciones y lotes, de tal modo que no puede tener efectos para ser adjudicataria de lo que ahora conviene, la renuncia

a una agrupación, manteniendo su voluntad de licitar al resto, en un momento posterior, a fin de ajustar su solvencia.

Con respecto a la solvencia técnica o profesional, destacan las que **integran la solvencia con medios externos** (Resoluciones 150/2025, 179/2025 y 654/2025) la que **incorporan discrepancia entre pliegos al exigir la norma ISO 45001: 2018 como criterio de admisión y como criterio de adjudicación** (Resolución 213/2025) y la relativa a su **falta de acreditación en fase de subsanación** (Resolución 244/2025).

En la **Resolución 150/2025**, la recurrente considera que fue un error material subsanable haber indicado en el DEUC que no integraría su solvencia a través de medios externos y, por tanto, no aportar el DEUC de terceras empresas. En cambio, el Tribunal entiende que ello supone un error sustancial que afecta a la aptitud para contratar con el sector público, al afectar a la solvencia del licitador, por lo que, tras referir la doctrina y jurisprudencia sobre lo que se considera “error material”, desestima el recurso.

Además, refiere que en el caso de aceptar la subsanación del DEUC pretendida por la entidad recurrente, una vez finalizada la fase de examen de documentación administrativa en la que se analiza el DEUC, esta debería extemporánea y supondría una vulneración de los principios de igualdad, transparencia y libre competencia.

Finalmente, indica que el licitador faltó a la diligencia que le era exigible al no cumplimentar el DEUC correctamente, obligación que le impone tanto la LCSP como el PCAP, y debe, por tanto, soportar las consecuencias que de ello se derivan, sin que la presentación extemporánea de un DEUC corregido con el recurso subsane el incumplimiento producido y pueda ser admitido.

En la **Resolución 213/2025**, la exigencia de que el fabricante deba estar en posesión del certificado ISO 45001:2018 se configura, por un lado, en el PPTP como un requisito del suministro a adquirir, de forma que su

no aportación supondría la exclusión de la oferta de la licitación y, por otro lado, en el PCAP como un criterio de adjudicación de tal suerte que su aportación trae como consecuencia que la licitadora obtendría 2 puntos en la valoración de su proposición, y en el caso de no aportarse no obtendría puntuación alguna en ese criterio de adjudicación.

La discrepancia se resuelve en favor de lo determinado en el PCAP, porque si la verdadera voluntad del órgano de contratación era que la empresa fabricante estuviese certificada en la norma ISO 45001:2018, que es lo que se desprende del informe al recurso, así debió haberlo establecido de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en los pliegos de condiciones con el fin de que todas las entidades licitadoras pudieran comprender su alcance exacto e interpretarla de la misma forma y no creando una discrepancia dentro de la documentación del expediente de contratación, trasladando a las empresas candidatas la carga de acertar a entender su verdadera voluntad, mediante criterios interpretativos aplicados a cláusulas contradictorias o imprecisas, con la grave consecuencia de exclusión de su oferta si no tiene éxito en esa interpretación o si la conclusión que obtiene no es la misma que la alcanzada por la mesa o el órgano de contratación.

Tal solución es además acorde con el principio de proporcionalidad asentado por la jurisprudencia europea —Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 10 de diciembre de 2009, (asunto T-195/08)— y elevado a rango de principio de la contratación en el artículo 18 de la Directiva 2014/24/ UE.

Por último, indica el Tribunal, entre otras consideraciones, que el que una misma exigencia se configure en una licitación como criterio de selección o admisión, esto es, como condición necesaria para poder licitar, y a la vez como criterio de adjudicación, tergiversa la ponderación asignada en los pliegos al conjunto de criterios de adjudicación, dado que, por así requerirlo los pliegos,

toda entidad candidata admitida obtendría necesariamente, por el solo hecho de licitar, la puntuación que se le haya asignado al criterio de adjudicación cuya acreditación coincida con el criterio de selección o admisión.

XI.3.4. Exclusiones por deficiencias en la subsanación de la documentación acreditativa de los requisitos previos

En el año 2025 al igual que en años anteriores, se han dictado diversas resoluciones que han abordado cuestiones relacionadas con las exclusiones por deficiencias en la subsanación de la documentación acreditativa de los requisitos previos.

Cabe destacar las Resoluciones **1/2025**, **9/2025**, **13/2025**, **49/2025**, **62/2025**, **69/2025** y **268/2025** (Plan de igualdad no inscrito en Registro), **203/2025**, **446/2025** y **791/2025** (necesidad de solicitar aclaración), **674/2025** (cómputo del plazo de subsanación), **684/2025** (modificación de oferta tras aclaración).

Entre las anteriores, en la [Resolución 9/2025](#), se analiza un caso en el que, a la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas, la recurrente no tenía inscrito en el REGCON su plan de igualdad, ni habían transcurrido tres meses desde que presentó el citado plan en el registro.

La recurrente incurría, pues, en prohibición de contratar y, aun cuando la exclusión no operaba automáticamente y debía otorgársele la posibilidad de presentar pruebas de suficiencia de las medidas correctoras o *self-cleaning* que hubiese podido adoptar para demostrar su fiabilidad, ello exigiría haber demostrado que disponía de un plan de igualdad inscrito en el REGCON o al menos su solicitud de inscripción anterior en tres meses, con ocasión del trámite establecido en el artículo 150.2 de la LCSP relativo a la presentación de la documentación previa a la adjudicación.

Por tanto, el recurso fue desestimado por no disponer la recurrente de un plan de igualdad adaptado a la legalidad vigente e inscrito en el REGCON, ni al tiempo de finalizar el plazo de presentación de ofertas, ni al tiempo del requerimiento de documentación previa a la adjudicación.

Asimismo, la [Resolución 203/2025](#) examina el caso de una recurrente que presentó la documentación que requería firma individual firmada de forma manuscrita por un administrador solidario, siendo la proposición validada de forma conjunta electrónicamente por otro administrador solidario, en nombre de la recurrente.

La mesa le requirió en subsanación solicitando la aportación de los documentos firmados electrónicamente, presentándose por la recurrente de nuevo la misma documentación rubricada de forma manuscrita por el mismo administrador solidario, sin embargo, ahora la misma se encontraba adicionalmente firmada de forma electrónica por el otro administrador solidario con un certificado digital de representación de la entidad licitadora.

A la vista de la documentación presentada por la recurrente en subsanación, la mesa acordó su exclusión dado que no se encontraba firmada electrónicamente la documentación por la misma persona representante de la entidad que aparecía reflejada en el texto de esta y que se entendía rubricó los documentos de forma manuscrita para presentarse a la licitación del contrato.

El Tribunal estima el recurso al considerar que, si bien es cierto que la actuación de la recurrente adoleció de falta de diligencia, puesto que la persona física recogida en el documento debía ser la misma que lo firmara electrónicamente, no lo es menos que la mesa de contratación, a la vista de que la persona firmante actuaba igualmente en representación de la entidad licitadora, debió solicitarle una aclaración de la documentación aportada, al amparo de lo establecido en el artículo 95 de la LCSP, en lugar de excluirla directamente,

considerando que la misma en modo alguno hubiera sido equiparable a una segunda subsanación.

Por último, la [Resolución 684/2025](#) también trata un tema de aclaraciones pero desde otro punto de vista. Así, la recurrente, a la que se le solicitó aclaración por la mesa de contratación, en su respuesta, al observar que su oferta no cumplía los requisitos exigidos en los pliegos, solicitó su revaloración a efectos de que se computara a una profesional en el equipo, cuando no se permitía la subcontratación y, además, en el DEUC no manifestó su intención de subcontratar.

El Tribunal considera que ello supone una modificación de la oferta que no es admisible, de acuerdo con el principio de invariabilidad de la oferta, señalando que, «siendo admisible solicitar aclaraciones respecto de las ofertas técnicas o económicas, debe considerarse que ese ejercicio de solicitud de aclaraciones tiene como límite que la aclaración no puede suponer una modificación de los términos de la oferta, bien por variar su sentido inicial, bien por incorporar otros inicialmente no previstos».

Así, concluye indicando que «lo decisivo es, pues, que la aclaración no propicie el otorgamiento de un trato de favor a un interesado en detrimento de las demás licitadoras, en el sentido de que diera lugar a que aquella, después de conocer el contenido de las otras ofertas, pudiera alterar la proposición inicialmente formulada».

XI.3.5. Exclusiones por violación del secreto de las ofertas y/o de las garantías de objetividad e imparcialidad

Estas exclusiones 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, aunque en el año 2025 la incidencia de este tipo de actuaciones ha disminuido (tan solo en seis ocasiones) respecto al año 2024 (doce ocasiones), por lo que puede observarse que las entidades licitadoras han sido más diligentes en la confección de las ofertas y que los pliegos han sido previsores y han advertido de las consecuencias de estas prácticas, si bien, como veremos al analizar las resoluciones, a pesar de que el PCAP indique que en caso de contaminación de sobres se excluirá a la licitadora, ello no opera de forma automática.

Las resoluciones son las siguientes: **2/2025** y **18/2025** (anticipación de información del sobre 3 y desistimiento), **52/2025**, **348/2025**, **682/2025** (anticipa información del sobre 3 en el sobre 2, test de proporcionalidad), **272/2025** (huella electrónica y presentación de PDFs).

Entre las anteriores cabe destacar la [Resolución 2/2025](#), donde la entidad recurrente al advertir un error material en su oferta presentó un escrito dirigido a la mesa de contratación poniéndolo de manifiesto, con la particularidad de que al aclarar su oferta dejaba constancia de los precios, antes de la apertura del sobre 3. El día inmediato posterior, procedió al desistimiento del citado escrito aclaratorio indicando que «se tenga por no aportado ni incorporado al expediente de contratación».

A la vista de tal escrito la mesa de contratación acordó su exclusión al haber remitido documentación en la que se revela la oferta económica antes de la apertura de los sobres nº 2 y 3.

El Tribunal desestima el recurso, indicando sobre la revelación de los precios, que no se trata de salvaguardar materialmente la independencia e imparcialidad de

los miembros de la mesa de contratación, sino que la única forma de asegurarla es a través del cumplimiento escrupuloso de la formalidad procedimental. El principio de igualdad de trato justifica lo establecido en el artículo 129.2 de la LCSP de conformidad con el cual «las proposiciones serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de la licitación pública».

Así, indica que lo relevante no es el error en la documentación que presentó en la pretendida aclaración de su oferta, ni el desistimiento en la presentación, sino la imposibilidad de poder asegurar que no se haya producido una vulneración del secreto y que el órgano de contratación va a evaluar las ofertas de forma objetiva.

Finalmente, respecto al desistimiento, señala que «no es a un escrito, sino es la decisión unilateral de un interesado, en este caso un licitador (la entidad recurrente) que expresa su voluntad de abandonar el procedimiento. Lo que pretende la entidad recurrente no es el desistimiento del procedimiento, sino que pretende alterar su oferta [...] en este sentido, el desistimiento se concreta en un objeto determinado, es decir, participar en el procedimiento, no solo a que surta efecto o no un documento por él mismo aportado, y que se ha introducido en el mundo jurídico público, surtiendo en el procedimiento los efectos que corresponden desde su presentación. El efecto que produce un desistimiento es el fin o terminación del procedimiento [...] la Administración puede o no aceptar de plano el desistimiento, y en ese caso declara concluso el procedimiento, pero no es eso lo que pretendía la entidad recurrente».

La [Resolución 272/2025](#), analiza un caso donde la recurrente presentó la oferta el último día, en un momento muy próximo al fin del plazo de presentación de proposiciones y, aduciendo problemas de la plataforma, presenta la *huella electrónica*, pero como la plataforma no le da el reporte del envío, remite al registro de entrada del órgano de contratación, el mismo día, un

escrito al que adjunta toda la documentación presentada en archivo PDF, es decir, con la oferta desvelada en sobre abierto y sin cifrar y, al día siguiente, presenta otro escrito adjuntando un documento XML de la presentación: por ello, la mesa de contratación la excluye de la licitación.

Ante esta actuación de la recurrente, el Tribunal considera que ha vulnerado el más esencial principio de secreto de las proposiciones hasta el momento de su apertura, consagrado en el artículo 139 de la LCSP y, en cuanto a la posibilidad de subsanar, permitirlo una vez enviada la oferta en formato PDF resulta imposible en ese momento, pues supondría la quiebra de los principios de igualdad, transparencia y no discriminación entre los licitadores, que impide otorgar un trato desigual —y no conforme a derecho— a ningún licitador, siendo imposible revertir la revelación de la oferta, por lo que el recurso se desestima.

Igualmente, cabe destacar la [Resolución 682/2025](#) donde se analiza la doctrina sobre la introducción de aspectos de la oferta evaluables con arreglo a criterios de adjudicación cuantificables mediante fórmulas en el sobre de documentación por valorar conforme a criterios que dependen de un juicio de valor, estimándose el recurso al considerar el Tribunal que «el conocimiento anticipado de las características de los modelos ofertados por la recurrente, no supone una contaminación de sobres y, por tanto, no implica el conocimiento previo de aspectos de evaluación automática, en el sentido indicado por la mesa de contratación para justificar la exclusión».

Para llegar a tal conclusión, el Tribunal explica el cambio de su doctrina anterior, a la luz de la **Sentencia 523/2022, de 4 de mayo**, recurso 4421/2020, de la Sección 3 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo (ECLI:ES:TS:2022:1642).

Así, antes de la citada sentencia, la doctrina aplicable podría resumirse en que lo relevante es que se

hubiese anticipado cualquier información sobre aspectos de la oferta sujetos a una evaluación automática pues, ese conocimiento, por mínimo que fuera, ya se consideraba susceptible de influir en la valoración de la oferta con arreglo a un juicio de valor, sin que hubiese que demostrar que tal influencia se hubiese producido, puesto que bastaba la mera posibilidad de que así pudiera ser para que se consideraran vulneradas las garantías de objetividad e imparcialidad, así como los principios de igualdad de trato entre licitadoras y del secreto de la oferta consagrados en los artículos 1 y 146.2 de la LCSP.

En cambio, tras la Sentencia 523/2022, se consideró que la infracción del deber de secreto de las ofertas no tenía necesariamente que implicar la exclusión automática de la oferta, sino que habría que analizar, de acuerdo con el principio de igualdad de trato, la incidencia que hubiera podido tener en la adjudicación. Así, en la sentencia se indicaba 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».

Por tanto, el Tribunal realizó el citado **test jurídico de proporcionalidad** al objeto de evaluar las consecuencias que tendría esa información del sobre nº 3 anticipada en el sobre nº 2 y consideró que, aun cuando la recurrente indicó los equipos y sus características técnicas, ello no comprometió *ex ante* la imparcialidad en el proceso de valoración de las ofertas, indicando además que, incluso cuando el PCAP estableciera expresamente la exclusión de la licitadora por tal circunstancia, ello no sería óbice para que se hiciese el test de proporcionalidad para valorar la posible contaminación de sobres.

XI.3.6. Exclusiones por incumplimiento de determinadas exigencias contenidas en los pliegos

La exclusión de las entidades licitadoras, 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.

Destacan las Resoluciones **33/2025** (respuesta a consulta vinculante), **133/2025**, **134/2025** y **246/2025** (un incumplimiento basta), **262/2025** (órgano de contratación no publica visitas), **279/2025** (subsanación error ficha técnica), **394/2025** (producto no cumple y error mesa), **542/2025** y **564/2025** (pedir aclaración, muestras no cumplen, multa), **604/2025** (falta informe exigido), **663/2025** (licencias dejan de comercializarse), **677/2025** y **694/2025** (incumplimiento PPTP, debió pedirle subsanar), **730/2025** (fecha de cumplimiento de los requisitos técnicos), **763/2025** (ser CEEIS) y **799/2025** (PPTP, aclaraciones).

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 de 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 (Resolución 133, Resolución 134 y Resolución 246).

De igual forma, ha de destacarse que también el Tribunal ha aclarado en ciertos supuestos, en los que se alegan incumplimientos de determinadas exigencias que ha de cumplir la entidad contratista, que algunos

de esos incumplimientos 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 564/2025](#), donde se recurre la exclusión por no cumplir una mascarilla las características técnicas del PPTP, al no aparecer impresa la referencia en las muestras ofertadas. Al respecto, el órgano de contratación manifiesta que este requisito no responde a un “*capricho*” suyo, sino que, con ese dato se pretende asegurar en todo momento la trazabilidad del producto y verificar que este se corresponde con su homologación.

El Tribunal indica que no puede desvirtuar con razonamientos jurídicos la motivación técnica que da cobertura a la determinación del objeto contractual o a alguna de sus prescripciones técnicas (v.g. Resolución 111/2020, de 14 de mayo) y que las mismas fueron aceptadas por la recurrente al no impugnar los pliegos, los cuales constituyen la ley del contrato.

El recurso se desestima con imposición de multa al considerarse que el mismo adolece de una clara falta de viabilidad jurídica, dada la debilidad de las alegaciones, ya que incluso la recurrente no niega que haya presentado las muestras de las mascarillas sin la impresión de la referencia exigida, y, a pesar de ello, a sabiendas de que ha incumplido las prescripciones técnicas, basa la argumentación del recurso en manifestar que la Administración ha realizado una interpretación excesivamente literal de los pliegos.

En la [Resolución 677/2025](#), se analiza la situación de una recurrente que ha ofertado un producto que, en pura lógica, debe existir ya en el mercado con carácter previo a la presentación de la proposición y respecto al que no hizo mención al requisito técnico de presión máxima del conector en la documentación técnica y económica aportada a la licitación.

El Tribunal consideró que ello no era determinante de que el producto incumpliera realmente el PPTP —único caso en el que sería posible sostener la exclusión al tratarse de una característica técnica que afecta a la propia definición del objeto— al entender que la comisión técnica y, posteriormente, la mesa de contratación, ante esta ausencia de información, debieron solicitar a la recurrente la acreditación del cumplimiento de aquella especificación técnica, sin que tal proceder hubiese supuesto modificación y/o ampliación de su proposición porque el producto ofertado ya debía existir en el mercado con unas determinadas características, de modo que solo se trataba de acreditar que estas concurrían en el bien ofertado al tiempo de presentarse la proposición en la licitación.

Por tanto, estimó el recurso al considerar que el otorgamiento de un plazo a la recurrente para acreditar el cumplimiento del atributo de presión máxima en el bien ofertado no hubiera supuesto modificación de la oferta y habría sido una decisión más respetuosa con los principios de proporcionalidad y antiformalista, pues habría permitido constatar si el producto de la recurrente cumplía o no con lo establecido en el PPTP.

Por último, en la [Resolución 763/2025](#), el motivo del recurso es la exclusión de la recurrente del procedimiento por la mesa de contratación, al considerar que en la misma no concurrían los requisitos necesarios para justificar su condición de centro especial de empleo de iniciativa social (CEEIS), en un contrato de carácter reservado, regulado en la disposición adicional cuarta de la LCSP.

Según la normativa aplicable, para ser considerado CEEIS estos centros tienen que estar obligados por sus

estatutos o por un acuerdo social a la reinversión íntegra de sus beneficios para la creación de oportunidades de empleo de las personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso la facultad de optar por reinvertirlos en el propio CEE o en otros CEEIS.

El Tribunal desestima el recurso ya que, respecto a la reinversión íntegra de sus beneficios para la creación de oportunidades de empleo de las personas con discapacidad, la recurrente no aporta justificación documental de la inclusión en sus estatutos o en un acuerdo social dictado al efecto, sino, tan solo, una referencia en el escrito de interposición del recurso y en la declaración responsable presentada como aclaración a que como CEEIS «**está facultada** a revertir sus beneficios económicos para la creación de oportunidades de trabajo a las personas con discapacidad y en la mejora de su competitividad y de su actividad de economía social».

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 2025, al igual que en los últimos cuatro años, este tipo de exclusiones no han sido especialmente significativas, tan solo cuatro: 191/2025, 263/2025, 440/2025 (incidente ejecución) y 486/2025. Ello denota un mayor esmero a la hora de confeccionar sus ofertas por las licitadoras.

Así, en la [Resolución 367/2025](#), la recurrente cuestiona la atribución de la calificación de “APTA” para su oferta y la valoración de 0 puntos, lo que ha determinado su exclusión por no alcanzar el umbral mínimo establecido, calificando de errónea y arbitraria la valoración realizada por el órgano técnico y asumida por la mesa de contratación.

El Tribunal refiere la doctrina sobre que los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y que solo puede desvirtuarse 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.

El recurso se desestima al considerar el Tribunal que las alegaciones de la recurrente responden a un juicio técnico paralelo al del órgano evaluador de la Administración, que no puede prevalecer sobre el de dicho órgano, al que se presume imparcial y provisto de la especialización necesarias.

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 LCSP no solo confirmó la posibilidad de acudir a esta práctica, sino que introdujo, como novedad con respecto a la anterior norma de aplicación, la necesidad de asignar un porcentaje mínimo si se opta por establecer un umbral en los criterios cualitativos.

XI.3.8. Exclusiones por no justificar la viabilidad de la oferta, inicialmente incurso en presunción de anormalidad

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 presunción de anormalidad, destacando en el año 2025 las Resoluciones 10/2025, 34/2025, 70/2025, 71/2025, 105/2025, 118/2025, 130/2025, 163/2025, 276/2025, 287/2025, 298/2025, 299/2025, 482/2025, 546/2025, 612/2025, 776/2025, 788/2025 y 801/2025.

A la vista de la doctrina emanada de las resoluciones, se considera conveniente realizar una serie de consideraciones y recomendaciones, sobre los distintos aspectos tratados en las mismas.

En este sentido, en aquellos supuestos en los que durante el procedimiento de licitación se detecta la anormalidad de alguna oferta y, tras el preceptivo procedimiento contradictorio es aceptada o rechazada su viabilidad, es altamente probable que se vaya a interponer un recurso especial en materia de contratación ya sea por aquella entidad licitadora, cuya oferta haya sido rechazada, o por quien se sitúa en el orden de clasificación detrás de alguna proposición cuya viabilidad ha sido aceptada, cuestionando la misma.

Respecto a la justificación de estas ofertas, 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, —lo que se consideraría genérico e impreciso—, sino que si la mesa o el órgano de contratación entienden que determinada información o acreditación es determinante para poder justificar la viabilidad, deben solicitarla expresamente en el requerimiento.

Asimismo, sobre el informe de viabilidad de la oferta emitido por los asesores técnicos, 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 casos, 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 cuanto al 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. Esto conlleva 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.

Y es que 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.

En cuanto a la discrecionalidad técnica del informe de viabilidad 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 en una oferta, incurso inicialmente en presunción de anormalidad, está o no justificada su viabilidad, rige el principio de discrecionalidad técnica. Según esta doctrina la actuación administrativa está 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 solo 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 tiene que 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, 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 esta debería ser admitida a la licitación, y en la premisa de que se cuestionara la indebida admisión de la proposición de determinada entidad licitadora, conllevaría la necesidad de su exclusión de la licitación.

Sin embargo, en los casos concretos en los que la estimación fuese solo parcial, dada las funciones exclusivamente 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 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.

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 manera 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.

Por otra parte, es necesario poner de manifiesto que en la justificación de la viabilidad de la oferta aportada por la entidad licitadora, si esta ha omitido en su justificación determinados costes a criterio del órgano de contratación, o los ha calculado en cuantía insuficiente, 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.

Así, 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 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.

Asimismo, 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.

A este respecto es significativa y didáctica la [Resolución 586/2022](#) que, aunque del año 2022, es citada recurrentemente en resoluciones posteriores. 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. Por otro lado, los costes 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 aquellos que no tienen la consideración de coste del servicio, por cuanto no dependen directamente de la prestación de este, 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**, este 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 la citada 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 modo que no tiene más que documentar, si no lo hizo al confeccionarla, el proceso seguido para su elaboración.

A la vista de lo indicado en algunas resoluciones de 2025, conviene recordar que la actuación de las mesas de contratación —como órganos de asistencia técnica al órgano de contratación— en el procedimiento contradictorio regulado en el artículo 149 de la LCSP, debe limitarse a proponer motivadamente al órgano de contratación la propuesta de aceptación o rechazo de la oferta inicialmente incurso en presunción de anormalidad; siendo el órgano de contratación el competente para excluir o aceptar la proposición.

En este sentido cabe referirse a la [Resolución 34/2025](#), donde la mesa de contratación, al excluir directamente la oferta de la recurrente, vulneró lo dispuesto en el citado artículo, ejerciendo una función que corresponde en todo caso al órgano de contratación. Es más, impidió que este último pudiese hacer uso de la competencia que le atribuye el artículo 149.6 párrafo segundo de la LCSP, cual es, decidir si rechaza o acepta la oferta, pudiendo —a la hora de adoptar esta decisión— haber asumido la propuesta del órgano colegiado de asistencia o apartarse motivadamente de ella.

Por tanto, el acto impugnado, pese a su sentido categórico en cuanto al rechazo de la proposición de la recurrente solo tiene, legalmente, el valor de una propuesta que debe ser confirmada posteriormente por el órgano de contratación para que produzca los efectos de exclusión de la licitación y, como tal propuesta de exclusión, no es susceptible de recurso especial conforme al artículo 44.2 b) de la LCSP, por lo que el recurso fue inadmitido.

Para finalizar este apartado haremos referencia a la [Resolución 788/2025](#), donde se excluyó a la recurrente «por no haber justificado adecuadamente el precio ofertado, resultando este sensiblemente inferior al reflejado en la documentación de su proveedor y generando una evidente contradicción».

La recurrente se opone a la apreciación de dicha contradicción expresando que tal conclusión se basa en una comparación incorrecta, ya que el presupuesto del proveedor corresponde a dos unidades del equipamiento y el precio ofertado por la entidad recurrente es unitario.

El Tribunal entiende que el informe técnico y la mesa centran todo el debate en los términos de la oferta realizada con relación a los precios que el proveedor suministra a la entidad recurrente, sin que el informe justifique, conforme al requerimiento realizado, que la oferta sea inviable, existiendo, por tanto, «un apartamiento respecto en los términos requeridos a efectos de justificar la oferta, es decir, si estaba o no incurso en valores de anormalidad conforme al requerimiento realizado».

Igualmente, considera que la justificación aportada incorpora datos de un proveedor con un determinado presupuesto para dos unidades para la prestación del servicio durante un período de cinco años, que es superior en términos unitarios al reflejado en la oferta económica presentada por la recurrente, «por lo que la oferta es real y posible a priori. Distinto es que conforme a los términos del requerimiento realizado sea o no viable, lo cual deberá analizar la mesa de contratación».

Por ello, al observar que no existe la contradicción alegada por el órgano de contratación, el Tribunal estima el recurso anulando la exclusión «a efectos de que el órgano de contratación retrotraiga el procedimiento y proceda de nuevo a valorar la justificación realizada [...] y [...] continúe la tramitación del procedimiento, ya sea considerando justificada la viabilidad de la oferta, o bien excluyéndola motivadamente conforme a los términos del requerimiento en su día realizado».

XI.3.9. Exclusiones relacionadas con el requerimiento de documentación previa a la adjudicación

Al respecto, dispone el apartado segundo del artículo 150 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 lici-

tador ha retirado su oferta, procediéndose a exigirle el importe del 3% 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 2025, al igual que en los ejercicios 2021 a 2024, la incidencia de este tipo de supuestos ha sido muy escasa [Resoluciones **254/2025** (acreditación disposición de medios), **322/2025** (obligaciones tributarias, multa), **447/2025** (certificado de calidad ISO)].

En concreto, en la [Resolución 254/2025](#) se señala que el compromiso de dedicación de los medios personales y/o materiales suficientes para la ejecución del contrato se contempla en el pliego como una concreción de solvencia adicional para la ejecución del contrato, cuya disposición efectiva habrá de acreditarse en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP por el licitador que haya presentado la mejor oferta.

En este supuesto la recurrente no aporta los medios personales exigidos cuando se le requiere la documentación, sino que indica que, de surgir la necesidad durante la vigencia del contrato, se buscaría en ese

momento el profesional adecuado para cubrir la solicitud de la Administración.

El Tribunal desestima el recurso justificando que la ley y el pliego exigen que, en el momento previo a la adjudicación, se disponga efectivamente de ese medio personal; cuestión distinta es la de su eventual sustitución durante la vigencia del contrato en los términos que, por ejemplo, analiza la Resolución 949/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales —invocada en la posterior Resolución 983/2023 del mismo Tribunal— que no es el caso aquí analizado.

Respecto a la [Resolución 322/2025](#), la controversia se centra en analizar la exclusión de la recurrente del procedimiento, tras requerirle en subsanación, por no aportar la certificación positiva de estar al corriente de las obligaciones tributarias, expedida por la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía, en el trámite de acreditación de determinada documentación previa a la adjudicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 150.2 de la LCSP.

A pesar de reconocer que el órgano de contratación no ha vulnerado su derecho a la subsanación y que la no aportación de la documentación requerida obedeció a un “error informático”, la recurrente viene a decir que no se ha valorado su “intención subsanadora”, ni su “voluntad [...] de cumplir con el requerimiento”, así como, que “la no aportación de algún documento de forma completa no puede afirmarse que se trate de una omisión esencial o insubsanable”.

Evidentemente, la mesa de contratación lo que tiene que hacer es analizar la documentación aportada por las licitadoras, para comprobar si se adecúa a la exigida en los pliegos, sin que, de ningún modo, pueda convertirse en una suerte de interpretadora de sus actitudes, intenciones o voluntades.

Además, precisamente, por no ser una “omisión esencial o insubsanable”, es por lo que la mesa de contratación le concedió un plazo de tres días para subsanar,

pero ello no quiere decir que, por muy poco esencial que sea el defecto observado, la mesa tenga que otorgarle un nuevo plazo de subsanación, ya que ello conculcaría el principio de igualdad de trato entre los licitadores.

El recurso fue desestimado con imposición de multa a la recurrente ante la clara falta de viabilidad jurídica, dada la debilidad de sus argumentos.

Por último, en la [Resolución 447/2025](#), la recurrente se alza contra la resolución del órgano de contratación por la que se declara desierta la licitación tras la exclusión de su oferta del procedimiento de licitación, en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP, cuando, tras el examen de la documentación, se concluyó que aquella no atendió correctamente el requerimiento formulado respecto de la presentación de las certificaciones de calidad que debían estar otorgadas a la empresa antes de la finalización del plazo de presentación de proposiciones.

La recurrente considera que su oferta era admisible al permitir el pliego la posibilidad de aportar otra certificación de calidad equivalente, por lo que no procedía tener por retirada su oferta con la consecuencia de declarar desierta la licitación.

El Tribunal estima el recurso al considerar que resulta incontrovertible que, conforme al pliego, el momento para acreditar las propuestas con relación a las certificaciones de calidad (configurados como criterios de adjudicación) era el trámite del artículo 150.2 de la LCSP (documentación previa a la adjudicación) y la recurrente, a la hora de cumplimentar los criterios evaluables mediante la aplicación de fórmulas, indicó que poseía ambos controles de calidad, obteniendo con ello la máxima puntuación (2 puntos) conforme a lo previsto en los pliegos.

Así, argumenta que el hecho de que la recurrente, en el momento del requerimiento de la documentación no hubiera acreditado disponer del certificado de calidad correspondiente a la norma ISO 45001:2018 o equivalente, no justificaría la decisión adoptada por el órgano de contratación de tener por retirada su oferta, suponiendo

de facto la exclusión del licitador, máxime cuando en el caso que nos ocupa, se trataba, además, de la empresa propuesta como adjudicataria y, por tanto, la oferta más ventajosa económicamente para la Administración y la única licitadora que permanecía en el procedimiento de adjudicación. A lo sumo, podría haber supuesto la eliminación del punto otorgado a la recurrente por tal criterio.

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 el año 2025 destacan la **Resolución 61/2025** (impugnación indirecta de los pliegos); **70/2025**, **186/2025**, **445/2025**, **457/2025** y **576/2025** (viabilidad de la oferta); **114/2025** (inadmisión, propuesta adjudicataria pero aún no se le ha requerido la documentación), **159/2025** (error aritmético en la oferta); **169/2025**, **193/2025** y **308/2025** (incumplimiento PPTP, no presumirse es en ejecución); **186/2025** (inadmisión por ser la 3ª clasificada); **195/2025** (inadmisión por incompetencia); **419/2025** (criterios dependientes de un juicio de valor: no se aprecia. Superación del límite del número de páginas en el contenido de la oferta) **455/2025** y **547/2025** (indebida admisión de la adjudicataria y la segunda oferta por solicitarles aclaraciones); **456/2025** (modifica oferta en aclaración, basta un solo incumplimiento); **494/2025** (desaparición sobrevenida, inadmisión); **508/2025** (solventía); **669/2025** (allanamiento) y **689/2025** (falta de legitimación sobrevenida).

En este sentido, en el año 2025 se han interpuesto veinte recursos contra la admisión de las entidades can-

didatas o licitadoras o de sus ofertas, incrementándose el número de manera significativa respecto al año 2024 donde se interpusieron trece.

En cinco de los veinte recursos se denunciaba la indebida admisión de determinada entidad o entidades licitadoras por estar incursas supuestamente en presunción de anormalidad. Igualmente, en cuatro de las citadas resoluciones los recursos interpuestos fueron inadmitidos en todo o en parte por distintas circunstancias y siete fueron estimados.

Entre las citadas, en la [Resolución 114/2025](#), el recurso fue inadmitido al no ser los actos impugnados susceptibles de impugnación, ya que la recurrente fundaba la indebida admisión de la entidad propuesta como adjudicataria en circunstancias que aún no se habían acreditado en el curso de la licitación, toda vez que interpuso su recurso en un momento procedimental en el que aún no se había requerido a la entidad propuesta como adjudicataria la documentación acreditativa de su capacidad, solventía y ausencia de prohibiciones de contratar, conforme a lo estipulado en el artículo 150.2 de la LCSP.

Por ello, el Tribunal concluyó que el acto impugnado, si bien contenía la admisión de la licitadora propuesta como adjudicataria, no lo hacía por las razones que denunciaba la recurrente, por lo que esta debió esperar a que, una vez requerida la documentación pertinente y acreditados en su caso los requisitos de capacidad y solventía, se pronunciase el órgano de contratación sobre si resultaba procedente adjudicar o no el contrato a la adjudicataria.

En la [Resolución 169/2025](#), se recuerda «lo expuesto por este Tribunal en multitud de ocasiones en relación a los incumplimientos de los requisitos o exigencias técnicas, en el sentido de que éstos no pueden presumirse *ab initio*, pudiendo únicamente verificarse en la fase de ejecución del contrato sin que sea razonable adivinar ni presumir que la entidad licitadora, que ha asumido el

compromiso de ejecutar la prestación con arreglo a las condiciones previstas en los pliegos, vaya a incumplirlo, salvo que de las especificaciones de la propia oferta quepa concluir, sin género de dudas, que efectivamente se van a producir tales incumplimientos (v.g., entre otras muchas, Resoluciones de este Tribunal 147/2020, 258/2020, 388/2021, 520/2021, 623/2022, 104/2023, 181/2023, 189/2023, 421/2023, 457/2023, 559/2023, 209/2024 y 359/2024), circunstancias que sí concurren en el supuesto examinado», por lo que se estima el recurso.

En la [Resolución 419/2025](#), la recurrente cuestiona «la indebida admisión de la oferta de la entidad adjudicataria al introducir en su sobre B más documentos de los exigidos y superar el límite de páginas permitido por documento». Respecto al primer motivo de recurso, se desestima, al indicarse que el PCAP no «impide que las entidades licitadoras puedan aportar mayor documentación, tan solo preceptúa que es causa de exclusión la proposición que no incluya la totalidad de los documentos requeridos».

En cuanto al incumplimiento de la oferta de la recurrente al superar el límite de páginas permitido, se indica que «la entidad ahora adjudicataria no se ha excedido del número de páginas (diapositivas) que exigía el anexo II del PCAP, sin que sea posible admitir, como parece pretender la recurrente, que las páginas en las que se contienen títulos, índices o una breve introducción general, computen a los efectos de los límites establecidos. Al respecto, dicho anexo II del PCAP es extremadamente parco pues se limita a manifestar para ambos documentos un límite de páginas, no más de 20 en el primer documento y no más de 15 en el segundo. Pero en ambos casos no se señala la consecuencia que su superación pudiese tener y mucho menos que hayan de computarse dentro de dichos límites los títulos, índices o una breve introducción general.

En este sentido, la interpretación de dichos límites que se desprende del contenido del recurso, teniendo

en cuenta lo indicado en el anexo II del PCAP, es desproporcionada, al pretender que determinadas páginas que solo contienen títulos, índices o una breve introducción general, que además de repetirse dentro de los documentos, nada aportan al contenido de la oferta.

Tal interpretación realizada por el órgano de contratación, confirmada por este Tribunal, es, además, acorde con el principio de proporcionalidad asentado por la jurisprudencia europea —Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 10 de diciembre de 2009, (asunto T-195/08)— y elevado a rango de principio de la contratación en el artículo 18 de la Directiva 2014/24/ UE», e incluido como tal en el artículo 132 de la LCSP.

Finalmente, en la [Resolución 689/2025](#), la recurrente acciona no solo contra la indebida admisión de la adjudicataria, sino contra la exclusión de su oferta.

No obstante, el haberse desestimado el motivo de recurso que impugnaba su exclusión «origina la falta de legitimación sobrevenida de la recurrente para impugnar la admisión de la adjudicataria conforme a la doctrina consolidada de este Tribunal acerca de la falta de legitimación del licitador excluido para impugnar la adjudicación al tratarse de un tercero ajeno al procedimiento (entre otras, 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 de 2022, 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 es definitiva en vía administrativa, como sucede en el presente caso, carece de legitimación para impugnar la adjudicación, pues pasa a ser una entidad ajena a la licitación cuya adjudicación impugna, sin que tampoco sea interés legitimador la eventualidad de poder participar en una 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».

XI.3.11. Otras exclusiones

Al objeto de no extender la casuística de exclusiones, resumimos en este apartado otras causas de exclusión no analizadas hasta el momento.

En 2025 destacan las Resoluciones **4/2025** y **407/2025** (error en la oferta económica), **101/2025**, **102/2025**, **219/2025**, **241/2025** y **242/2025** (propuesta de exclusión: no impugnable), **120/2025** (error CPV), **201/2025** (no motivación de la exclusión), **215/2025** (motivación insuficiente), **220/2025** y **237/2025** (presentación documentación por medios no electrónicos), **366/2025** (precios inferior a convenio), **367/2025** (exceder parcialmente del PBL), **392/2025** (error precio per saltum), **430/2025**, **431/2025** y **448/2025** (motivación suficiente), **450/2025** (no oscuridad en pliegos, multa), **500/2025** (no aclaración), **511/2025** y **544/2025** (desierta), **514/2025** (prácticas colusorias), **631/2025** (desierto, no reserva 2%), **635/2025** (incumplimiento PPTP) y **678/2025** (superar precios unitarios).

Especialmente significativas son las cinco resoluciones donde la mesa de contratación, en lugar de ejercer sus competencias y excluir, en su caso, a las licitadoras, lo que hace es “proponer” la exclusión al órgano de contratación. Hay que poner de manifiesto que todas ellas corresponden al mismo órgano de contratación, el Servicio Andaluz de Salud (SAS), a pesar de que, como indicaremos a continuación, tienen conocimiento de la doctrina de este Tribunal.

A este respecto, hemos de recordar que el único procedimiento previsto en la LCSP en el que la mesa eleva de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación es el regulado en el artículo 149 de la LCSP, cuando la mesa

de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad.

En este sentido, cabe destacar la Resolución 219/2025, donde el SAS en el informe al recurso hace referencia a resoluciones (Resolución 102/2025, de 14 de febrero y Resolución 291/2020, de 27 de agosto) de inadmisión de este Tribunal cuando el acto impugnado ha sido una propuesta de exclusión, «desconociendo o permaneciendo en la ignorancia sobre su propia competencia a pesar de que conoce el criterio de este Tribunal, como ha manifestado al aludir a resoluciones donde se ponía de manifiesto que la propuesta de exclusión era un acto impropio materialmente de dicha mesa, y si bien se inadmitía formalmente por ser propuesta, se determinaba que la mesa era la competente materialmente para acordar la exclusión». Incluso, en las alegaciones, el órgano de contratación vuelve a dejar sin explicación el motivo por el que la mesa realiza una propuesta de exclusión cuando su competencia sería la de excluir, pues la propuesta no tiene amparo legal.

Así, el Tribunal estima el recurso, considerando que «el dictado del acto como de trámite no cualificado, proponiendo la exclusión no tiene cabida ni en el artículo 326 de la LCSP ni en el artículo 7 del Decreto 39/2011, de tal modo que existe la concurrencia de un vicio de anulabilidad ex artículo 48.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en dicha propuesta de exclusión, por lo que, dados los antecedentes, y habiéndose respetado la congruencia al haberse dado traslado a las partes de la cuestión, debe anularse la propuesta de exclusión, en este caso, a efectos de retrotraer el procedimiento para que se proceda a excluir por la mesa de contratación, en su caso, a fin de que esta ejerza de forma propia la competencia que los preceptos examinados le atribuye y no realizar propuestas de exclusión como en el caso que es objeto del recurso especial».

Por otro lado, cabe señalar la Resolución 367/2025, donde la mesa de contratación excluye a la recurrente por exceder del presupuesto base de licitación (PBL) en el precio de conexión y mantenimiento de los sistemas de alarma y videovigilancia, respecto al cual el PPTP incluye un anexo, denominado “Desglose presupuesto base de licitación”, donde se indica una determinada cantidad para esos servicios. Y el PCAP establece un precio a tanto alzado para 2 años, pero no recoge lo indicado el anexo del PPTP.

El órgano de contratación en su informe al recurso aduce que excede del PBL por otro motivo, el no presupuestar el servicio de acuda, sin pronunciarse sobre el motivo de exclusión indicado por la mesa.

El Tribunal indica que no puede considerar una nueva causa de exclusión, sobre la que no se ha pronunciado ni la mesa, ni el órgano de contratación, durante el procedimiento de licitación. Asimismo, analiza la doctrina sobre la discrepancia entre PCAP y PPTP, indicando que al no indicar nada al respecto el PCAP y, siendo la regulación del PBL y su desglose parte de su contenido, prevalecerá el mismo frente al PPTP, de acuerdo con el principio de especialidad, por lo que entiende que la exclusión realizada por la mesa no fue correcta. También considera que si el PBL es una cantidad a tanto alzado no debe entenderse excluyente de la oferta en su conjunto que uno de sus sumandos sobrepase el desglose que consta en los pliegos.

Destaca también, la Resolución 392/2025, donde la recurrente, en relación con la causa de exclusión, estima que «debe anularse dado que es consecuencia de un error tipográfico o mecanográfico, *lapsus calami* que significa “error de pluma” o “error al escribir” y que se refiere a un error involuntario o inconsciente que se cometió en la presentación de la oferta, dado que se presentó un precio unitario de 7.105,86 euros cuando el precio correcto era 7.015,86 euros, dentro del límite máximo permitido en los pliegos, esto es, se bailaron los números

intermedios de la oferta poniendo 10 cuando se quería poner 01 en el segundo y tercer número de la proposición y el resto de la proposición como se puede ver no varía en ningún número».

El Tribunal desestima el recurso al considerar que «el error es insalvable y por ello insubsanable, sin que quepa solicitar aclaración alguna, pues se desconoce cuál sería verdaderamente la oferta final, pues, aunque sostiene que existió un error en la transcripción de dos cifras lo cierto es que es en un momento posterior al plazo de finalización de presentación de ofertas cuando estaría concretando la oferta. Es decir, no es admisible la “reconstrucción” que a posteriori haga la recurrente, una vez excluida del procedimiento, pues esto no es sino una modificación o nueva oferta, contraria los principios de igualdad de trato y concurrencia».

Por último, la Resolución 450/2025, es ilustrativa de cuando procede la imposición de multa ante la extrema debilidad de los tres motivos aducidos por la recurrente en sus alegaciones, que fue excluida de la licitación al presentar una oferta superior en varios de los precios unitarios establecidos en el PCAP.

El primer motivo es el concerniente a la oscuridad del matiz relativo a los precios unitarios y la recurrente lo único que alega es que «el PCAP sólo recoge la matización de los precios unitarios en el Anexo II en letra pequeña y en una página independiente del resto de la declaración responsable, por lo que claramente es un parámetro ocultado en el pliego, causando oscuridad». Por tanto, reconoce que el PCAP, *lex contractus*, indicaba que «si alguno de los precios unitarios que consigne es superior al establecido en el PPT para el concepto de que se trate, quedará excluido automáticamente», pero alega que hay oscuridad porque lo decía en letra pequeña y en otra página.

En el segundo motivo de recurso, señala que la actuación de la mesa de contratación atenta contra la doctrina de los actos propios, circunstancia que niega

rotundamente el Tribunal ya que la mesa se limitó a realizar sus funciones de conformidad con lo establecido en la LCSP y en su normativa de desarrollo y en el PCAP.

Y el tercer motivo es donde el Tribunal se muestra más contundente al indicar que «no podemos dejar de estar de acuerdo con la afirmación hecha por el órgano de contratación en su informe al recurso de que “resulta significativo el desconocimiento de la recurrente de la LCSP” al manifestar que la suya es “la oferta económicamente más ventajosa” y que excluirla porque “algún precio unitario de esta recurrente excede del fijado” en los pliegos “resulta contrario a los principios de eficiencia, de proporcionalidad y de libre concurrencia”.

En este sentido, hacer tal afirmación implica un severo desconocimiento de las normas de contratación pública ya que la recurrente obvia las funciones regladas de la mesa de contratación y lo establecido en la LCSP y en los pliegos sobre la tramitación del procedimiento de licitación y, simplemente indica que, como su oferta es la más baja globalmente, la adjudicación debe ser para ella, sin tener en cuenta su incumplimiento de lo establecido en unos pliegos que ha aceptado incondicionalmente».

XI.4. Supuestos de impugnación del acto de adjudicación

XI.4.1. Impugnación indirecta de los pliegos al recurrir el acto de adjudicación

(Resoluciones 151/2025, 359/2025, 679/2025, 692/2025 y 711/25).

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 2025 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 711/2025](#), de 3 de diciembre, 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 su contenido, por lo que los pudo impugnar si estimaba 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 de los pliegos al formular su oferta y discrepar de su contenido, en el recurso contra la adjudicación.

En las resoluciones en las que se cita esta doctrina se manifiesta 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-Administrativa del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 2021 (Recurso 7644/2019) que recuerda la doctrina casacional sentada por la STS 398/2021 (Recurso 4883/2019) sobre la posibilidad de impugnación indirecta de los pliegos de cláusulas 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 al Alto Tribunal que toda acción de nulidad contra los pliegos debe dejar a salvo los principios de buena fe y de segu-

ridad 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, en la citada resolución se concluía que la redacción de los pliegos indirectamente impugnados quedó firme, sin que pueda acordarse ahora 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 las supuestas oscuridades o errores de los pliegos o derivada, 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 había precluido por las razones expuestas.

En este sentido se concluye, que no existiendo la oscuridad alegada por la recurrente en los pliegos y no habiéndose detectado causa de nulidad en el sentido expresado en la doctrina de referencia, no cabe admitir la impugnación indirecta de los pliegos.

Otros pronunciamientos anteriores que abordan esta doctrina son las Resoluciones 104/021, 131/2021, 246/2021, 458/2021, 459/2021, 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, 595/23, 49/2024, 83/2024, 255/2024 y 403/24).

XI.4.2. Confidencialidad de las ofertas

(Resoluciones 51/2025, 54/2025, 109/2025, 123/2025, 162/2025, 164/2025, 168/2025, 245/2025, 260/2025, 270/2025, 316/2025, 417/2025, 418/2025, 453/2025, 457/2025, 467/2025, 477/2025, 533/2025, 638/2025 y 711/2025).

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 (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 (artículo 56.2 LCSP). 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 su oferta 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, 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, sobre la cuestión de la confidencialidad se manifiesta que corresponde a la empresa licitadora declarar la confidencialidad y, por otro lado, 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 453/2025](#), de 25 de julio y [Resolución 711/2025](#), de 3 de diciembre).

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 123/2025](#), de 27 de febrero, 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 motivadamente 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.

Señalar que también puede resultar relevante el comportamiento de la propia recurrente respecto de la documentación de otros licitadores a la que pretende ac-

ceder. Así, por ejemplo, en diversas resoluciones se han analizado supuestos en los que la recurrente pretendía a acceder a documentación que ella misma había declarado confidencial en su oferta. Este supuesto se analiza en la [Resolución 123/2025](#), de 27 de febrero, en este tipo de supuestos se suele aludir 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, por lo que se concluye que «dado que la misma no puede esgrimir la imposibilidad de que se infrinja su derecho de acceso con base en la extensión de la confidencialidad declarada por la adjudicataria —en su solicitud de acceso al expediente ante el órgano de contratación—, cuando su proceder, como este Tribunal ha podido comprobar, ha sido casi similar declarando confidencial buena parte de los apartados que ahora solicita de otra entidad licitadora, lo que habría impedido en su caso el acceso que ahora invoca como vulnerado».

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 457/2025](#), de 29 de julio). En las citadas resoluciones el Tribunal considera que la citada 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, datos de carácter personal.

(Resoluciones 417/2025, 418/2025 y 453/2025)

Esta cuestión se ha abordado en la [Resolución 417/2025](#), de 11 de julio, 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 personas 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 utiliza el tipo de información en cuestión, ni fácilmente accesible por estas.
- Tener un valor comercial por su carácter secreto.
- Haber sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias del caso, por mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente ejerza su control.

En el mismo sentido la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales: «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 quién 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 417/2025](#), se llega a la conclusión de que la respuesta dada por el órgano de contratación está comprendida bajo el concepto legal de secreto comercial (y el artículo

133 de la LCSP) 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 artículo 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 recurso.

Por otro lado, en la ponderación de los intereses en conflicto; entre la confidencialidad de datos de una de-

terminada oferta —que se correspondan con secretos comerciales— y el de acceso a la esta documentación por parte de la entidad recurrente, en los supuestos en los que la finalidad del acceso sea la mera comprobación de un dato, actuación que pueda ser realizada por el Tribunal sin necesidad de dar el acceso a la recurrente. Se mantiene la confidencialidad de la proposición —en el caso de que haya sido correctamente justificada— ya que se ve satisfecha la finalidad del recurso al realizar este Órgano la verificación del que era objeto la controversia, sin necesidad del acceso a la documentación confidencial, salvando así los secretos comerciales (v.g. [Resolución 453/2025](#), de 25 de julio).

XI.4.2.3. Acceso al expediente en la sede del Tribunal por parte de la entidad recurrente.

La [Resolución 51/2025](#), de 17 de enero, 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. Así en la [Resolución 375/2024](#), de 21 de febrero, se manifiesta: «la recurrente no solicitó ante el órgano de contratación la oferta completa como sí hace en la solicitud de vista ante este Tribunal, por tanto, con relación a esta solicitud y en tanto que la recurrente incumple la obligación establecida del artículo 52 de la LCSP, este Tribunal acordó la denegación del acceso a esta documentación».

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 346/2025](#), de 11 de junio, se manifestaba lo siguiente: «condiciona el contenido impugnatorio del recurso especial al acceso, no atisbándose ningún indicio de alegación con contenido realmente impugnatorio. Sentado lo anterior, procede señalar que en el presente supuesto, del contenido del recurso presentado se constata que, si bien el acto formalmente impugnado es la adjudicación, en ningún momento la recurrente combate dicho acto, no alegando vulneración de derecho o precepto alguno, ni infracción por parte del órgano de contratación de las normas del procedimiento con ocasión del dictado del acto impugnado, sino que por el contrario la recurrente se limita a cuestionar la actuación del órgano de contratación con ocasión de la vista celebrada ante este, y solicitar al amparo del citado artículo 52.3 de la LCSP, la concesión de dicho trámite en sede del Tribunal.

Lo anterior evidencia que la finalidad perseguida con el recurso presentado no es la reparación de la infracción que a su juicio haya podido cometer el órgano de contratación con la adjudicación realizada, sino el acceso al expediente de contratación».

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 54/2025](#), de 31 de enero, 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 noviembre). 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 las [Resoluciones 477/2025 y 638/2025](#), 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, 173/2022, de 10 de febrero)».

Sobre esta cuestión, más recientemente se ha manifestado el Tribunal en su [Resolución 164/2025](#), de 18 de marzo, en la que se viene a indicar que la recurrente en el acto de vista del expediente ante el órgano de contratación pudo tomar cuantas anotaciones estimó pertinentes y que la misma no puede pretender un acceso indiscriminado y genérico a la obtención de copias que además nada tenían que ver con el objeto de la controversia.

Desde otra perspectiva, también han existido supuestos en los que se ha solicitado por parte de una entidad interesada en el trámite de alegaciones trámite de vista del informe al recurso elaborado por el órgano de contratación. Sobre esta cuestión se razona en la [Resolución 260/2025](#), de 13 de mayo, indicando que el informe cuyo acceso se solicita se encuentra regulado en el artículo 56.2 de la LCSP, y se emite una vez ha tenido este conocimiento del recurso especial interpuesto. Dicho informe por tanto no forma parte del expediente de contratación. Además, se argumenta que al contenido del mismo no ha tenido acceso ni la propia recurrente ni el resto de los licitadores, por lo que la vista del citado informe por parte de la adjudicataria la pondría en una

posición de ventaja respecto del resto de interesados, que podría contravenir el principio de igualdad de instrumentos de defensa en el ámbito del procedimiento de recurso. Finalmente, se menciona que el acceso al mismo no es imprescindible para la formulación de alegaciones en tanto que dicha necesidad no es alegada en los motivos por los que se acordó en este supuesto denegar el acceso.

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, 91/23, 94/23, 99/23, 105/23, 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, 477/23, 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.4.3. Motivación de la adjudicación

(Resoluciones: 12/2025, 17/2025, 59/2025, 70/2025, 78/2025, 84/2025, 108/2025, 131/2025, 215/2025, 314/2025, 360/2025, 362/2025 y 457/2025).

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 (v.g. [Resolución 78/2025](#), de 14 de febrero).

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 con el supuesto analizado por la [Resolución 17/2025](#), de 9 de enero, se indica que la motivación de la valoración de las ofertas es insuficiente y se complementa con el informe al recurso elaborado por el órgano de contratación. Se manifiesta que tales circunstancias han impedido a la recurrente ejercer de forma suficientemente fundada su derecho de defensa, por lo que se estima el recurso anulando el acto impugnado con retroacción de las actuaciones a fin de que el órgano de contratación efectúe una adecuada justificación de la puntuación asignada.

Tampoco cabe considerar que las exigencias de la motivación se cumplan por la mera publicación en el

perfil de contratante del informe técnico de valoración de ofertas —no notificado—, en el que sí se motive y justifique las puntuaciones otorgadas. Así se indica en la [Resolución 314/2025](#), de 6 de junio. En la que se manifiesta que la obligación de notificar individualmente al licitador la adjudicación con los requisitos de motivación que previene el artículo 151 de la LCSP, no queda excluida por su publicación, ya que la publicación tiene una finalidad distinta de la notificación individual, pues aquella se dirige a hacer efectivos los principios de publicidad y transparencia, permitiendo a todos, no solo a los licitadores, conocer cuanto en el proceso de licitación ha sucedido, mientras que la notificación individual al licitador participante en dicho procedimiento se dirige a articular su derecho al recurso, como vertiente del derecho de defensa. En estos supuestos, no se suele anular el acto de adjudicación del contrato siendo suficiente con que el órgano de contratación proceda a notificar el acto a la recurrente con la información necesaria en los términos del artículo 151.2 de la LCSP.

Un supuesto de falta de motivación absoluta con anulación de todo el procedimiento se dio por ejemplo en la [Resolución 131/2025](#), de 7 de marzo, en la que se analiza un supuesto en el que la valoración de las ofertas respecto de los criterios de adjudicación en los que resultan de aplicación juicios de valor es realizado por un comité de expertos, se indica que en algunos casos la motivación de la valoración se reduce a indicar que las ofertas son adecuadas sin mayor justificación en la otorgación de puntuaciones.

En el supuesto se anula la adjudicación del contrato y todo el procedimiento de licitación ya que no resulta posible una nueva valoración de las proposiciones, cuando ya han sido evaluadas las mismas con arreglo a los criterios de adjudicación sometidos a fórmulas o automáticos; y ello, por cuanto ser vería seriamente comprometida la imparcialidad y objetividad en la nueva valoración. Además, esta ausencia total de motivación

en algunos de los criterios —fundamentalmente en los valorados con el término de “adecuado” sin mayor explicación— resultaría insubsanable en la misma licitación porque, de admitirse, se estaría construyendo ex novo un juicio técnico partiendo de unas puntuaciones ya existentes, cuando debe ser justo al contrario, es decir, la puntuación de una oferta debe ser siempre el resultado de la previa exteriorización de su valoración con arreglo a los criterios de adjudicación.

Así, en la resolución se razona que, si se admitiera una motivación posterior, aun sin cambiar la puntuación, el órgano evaluador tendría libertad absoluta para aducir cuanto estimare oportuno en justificación de los puntos asignados, incluso podría esgrimir —una vez que ya conoce el resultado final de puntos de todas las proposiciones— argumentos que para nada tuvo en cuenta en su primera valoración. Ello produciría una quiebra de principios básicos de la contratación como el de igualdad de trato y transparencia, con merma grave de las garantías de objetividad e imparcialidad que deben presidir el procedimiento de selección de las ofertas.

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. 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, una 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.

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 368/2025](#),

de 27 de junio) 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 12/2025](#), de 17 de enero). En las resoluciones que tratan esta cuestión se suele manifestar 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 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 (TS) la considera válida. Así cabe citar la Sentencia de 11 de febrero de 2011 (Recurso 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 Supremo —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, 13/23, 92/23, 170/2023, 220/2023, 275/2023, 296/2023, 312/2023, 320/2023, 326/23, 344/2023, 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.

XI.4.4. Carácter vinculante de los pliegos para la entidad contratante

(Resoluciones 15/2025, 106/2025, 112/2025, 119/2025, 154/2025, 156/2025, 170/2025, 193/2025, 197/2025, 216/2025).

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 170/2025](#), de 24 de marzo, 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 las condiciones que el mismo ha definido». En este sentido se argumenta que la admisión de la modificación de la oferta del licitador, enmascarada en ese caso en un error involuntario, supuso una violación del principio de igualdad de trato, ya que probablemente se quedaron fuera de la licitación otros licitadores que hubieran podido presentar ofertas y que, sin embargo, no lo hicieron ateniéndose exclusivamente a las condiciones previamente fijadas por el órgano de contratación que no admiten la reinterpretación que este pretendió efectuar para justificar en sede de recurso el cumplimiento de los requisitos técnicos por la adjudicataria. En este supuesto se estimó el recurso anulándose la adjudicación, para que el órgano de contratación procediera a la exclusión de la entidad que había resultado adjudicataria.

[Resolución 106/2025](#), de 14 de febrero, entre los supuestos en los que se confirma la actuación del órgano de contratación al manifestar: «Se ha de manifestar que, no procede juzgar la legalidad de la configuración del criterio de adjudicación, lo cierto es que forma parte de unos pliegos consentidos por las partes por lo que en virtud de la

doctrina conocida como *lex contractus* las partes deben estar al contenido de los pliegos sin que quepa en este momento del procedimiento cuestionar su contenido.

En este sentido, como viene expresando reiterada doctrina de este Tribunal, los pliegos que rigen el contrato son *lex inter-partes* o *lex contractus* y vinculan a las entidades licitadoras que concurren al procedimiento aceptando incondicionalmente sus cláusulas, y al propio órgano de contratación».

En este sentido, 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 para su consulta son las siguientes: 337/2021, 361/2021, 367/2021, 385/2021, 426/2021, 99/2022, 338/2022, 521/2022 60/2023, 91/23, 221/2023, 321/23, 373/23, 436/23, 97/2024, 297/2024, 438/2024, 467/2024, 584/2024 y 587/2024.

XI.4.5. Posibilidad de solicitar aclaraciones sobre las ofertas. Flexibilización de la subsanación

(Resoluciones 50/2025, 119/2025, 146/2025, 151/2025, 184/2025, 204/2025, 235/2025, 282/2025, 300/2025, 307/2025, 368/2025, 455/2025, 456/2025).

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 146/2025](#), de 14 de marzo, 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 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». 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».

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 184/2025](#), de 28 de marzo, se concluye que se le debió dar la posibilidad al licitador recurrente de que aclarara su oferta con base a determinada oscuridad detectada en los pliegos: «Atendiendo a la literalidad del pliego y como ya ha señalado este Tribunal en numerosas ocasiones, la interpretación que se haga nunca podría resultar contraria a los principios de igualdad y concurrencia, la mesa de contratación ante la alegación formulada por la recurrente respecto a la interpretación del pliego, sino compartía la interpretación defendida por [la recurrente], debió al menos haber otorgado trámite de aclaración documental. En este sentido debe ponerse de relieve que, si bien la entidad recurrente podría haber sido más diligente en la presentación de su oferta, es igualmente cierto que el órgano de contratación podría haber sido más riguroso en la redacción de los pliegos y, si era su voluntad que la totalidad de la documentación acreditativa de la experiencia debía ser incluida en el sobre 3 y su no aportación habría de conllevar la exclusión de la oferta, debió expresarlo en dichos términos al redactar el clausulado del PCAP. Pero no habiendo sido esos los términos del PCAP y teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en el presente asunto se llega a la conclusión que en efecto y como alega la recurrente la exclusión de la oferta sin al menos un previo trámite de aclaración, deviene del todo desproporcionada». Motivos por los que se estiman en este supuesto la pretensión ejercitada.

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 368/2025](#), de 27 de junio, en la que se concluye que el Tribunal Supremo sobre la cuestión relativa a la subsanación en de errores u omisiones en la oferta, únicamente la admite cuando se trata de errores puramente formales y de fácil remedio, como la firma de la proposición económica (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 6 de julio de 2004 —Roj STS 4839/2004— y 21 de septiembre de 2004 —Roj STS 5838/2004—), la representación del que suscribió la oferta (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 9 de julio de 2002 —Roj STS 5093/2002—).

Por otro lado, sin embargo, el mismo Tribunal Supremo afirma que existe preclusión de aportaciones documentales, pues con este efecto se evitan sorpresas o “estrategias poco limpias”, rechazando por ello posturas formalistas que conduzcan a la exclusión de licitadores por defectos fácilmente subsanables, por entender que ello contravendría el principio de libre concurrencia (cfr.: Sentencias ya citadas de 21 de septiembre de 2004 —Roj STS 5838/2004— y 9 de julio de 2002 —Roj STS 5093/2002—).

Se afirma que deben descartarse cuando se tratan de carencias de las ofertas, pues, en ellas sólo considerarse ajustadas las meras aclaraciones o correcciones de errores materiales manifiestos, y además con el límite de que no suponga una nueva oferta, así como en los casos en los que la ambigüedad de las ofertas pueda explicarse de modo simple y disiparse fácilmente. Pero, este principio antiformalista se entiende respecto de la posibilidad de subsanación de los defectos de las proposiciones presentadas por los licitadores, pero solo cuando se trate de defectos puramente formales, esto es, de errores u omisiones en aspectos no esenciales de la oferta, que puedan ser susceptibles de ser corregidos, sin que dicha corrección o subsanación implique una modificación de la oferta.

En el supuesto que se examinaba se llega a la conclusión de que la información se recogía en el escrito de impugnación y que la misma se debió expresar en la propia oferta y no en este momento. Se manifiesta que los datos aportados no se pueden deducir fácilmente, solo es con el recurso especial cuando se realiza una explicación de la forma de obtener algunos de estos datos, pero no todos. Por estos motivos, entre otros, se desestima el recurso.

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 204/2025](#), de 16 de abril, en la que se indica «Por otro lado, como indicamos la mesa de contratación al realizar la transformación de meses en horas llega a un valor que no es el manifestado por [la interesada] en su proposición, 300 frente a 480 horas, lo que implica que la mesa al aceptar la aclaración procede a incluir una cifra en su proposición al que en principio no se ha comprometido la propia entidad: esto conlleva lógicamente la modificación de la oferta inicialmente presentada que como hemos indicado es el límite de la posibilidad de aclaración de las proposiciones y lo que como venimos argumentando refuerza la imposibilidad de calificar el error en su oferta como material».

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, 535/2022, 531/2022, 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, 619/2023, 100/2024, 101/2024, 365/2024, [287/2024](#), 350/2024, 378/2024, 441/2024, 465/2024, 480/2024, 484/2024 y 630/2024.

XI.4.6. Valoración de las ofertas

XI.6.1. Superación de los límites de la discrecionalidad técnica. (Resoluciones 10/2025, 47/2025, [78/2025](#), 82/2025, 84/2025, 122/2024, 168/2025, 187/2025, 301/2025, 303/2025, 353/2025, 360/2025, [369/2025](#), 389/2025, 393/2025, 418/2025, 421/2025, 422/2025, 467/2025, 474/2025, 477/2025, 488/2025, 510/2025, 549/2025, [574/2025](#), 577/2025, 601/2025, 629/2025, 661/2025, 669/2025, 681/2025, 683/2025, 698/2025, 704/2025, [708/2025](#), 736/2025, 747/2025, 762/2025, 767/2025, 778/2025).

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 106/2025](#), de 14 de febrero, se indica: «se ha de recordar que al igual que ocurre con la verificación del cumplimiento del PPT la valoración de las proposiciones respecto de los criterios de adjudicación de aplicación mediante fórmulas no está sujeta a reglas fijas. Puede haber casos en que dicho examen sea sencillo y no exija desplegar ningún análisis técnico y otros en que pueda resultar más compleja técnicamente aquella verificación».

Así, en nuestra [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 doctrina de la discrecionalidad técnica tan reiterada en nuestras resoluciones».

En este tipo de supuestos al encontrarnos con cuestiones eminentemente técnicas se considera que quedan dentro de la discrecionalidad del órgano de contratación que solo puede ser desvirtuada en caso de que se acredite evidente error o arbitrariedad.

Son muy numerosos los supuestos en los que se aplica la citada discrecionalidad técnica así por ejemplo se puede consultar en la [Resolución 47/2025](#), de 24 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 369/2025](#), de 20 de junio, sobre esta cuestión se menciona: «Así pues, partiendo de esa amplitud en la redacción de los criterios, la comisión técnica, 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». En sentido similar en la [Resolución 421/2025](#), de 15 de julio, se manifiesta que: «si bien nuestro criterio es considerar que la redacción de los criterios no puede comportar un exceso de discrecionalidad a la hora de valorar las ofertas, desconociendo los operadores económicos que tengan intención de concurrir a la licitación qué oferta deben hacer para obtener una mayor puntuación, y en ese sentido, hubiera sido deseable una mayor concreción en la redacción de los criterios controvertidos, no obstante, a la vista de lo examinado, no podemos concluir que el hecho de que se haya valorado la aportación de certificados de calidad suponga, en el presente caso, haber tenido en consideración aspectos no previstos en el pliego ni que, por lo tanto, se haya incurrido en un exceso de discrecionalidad técnica».

Estos límites van a impedir la revisión del llamado fondo material de la decisión (es decir, el propio dic-

tamen 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 estos merecen, y la puntuación que, en consecuencia, con todo ello, 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 discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores de las ofertas. Por ejemplo, en la [Resolución 488/2025](#), de 8 de agosto, se manifiesta tras analizar el supuesto en concreto que «Por tanto, a la vista de la evaluación contenida en el informe de valoración técnica, del informe pericial aportado por la recurrente, en apoyo de

sus alegaciones y de lo manifestado por la adjudicataria, que guarda un elocuente silencio sobre la verdadera cuestión controvertida a la hora de analizar la valoración de la réplica, concluimos que, respecto del referido subcriterio y por las razones anteriormente expuestas, el órgano de contratación se ha excedido en el grado de discrecionalidad técnica, a la hora de enjuiciar los criterios sujetos a juicio de valor ya que, pese a estar expresamente descritos en el pliego, los requerimientos que se exigían para la réplica, se ha valorado la oferta de la adjudicataria pese a no ajustarse a estos, de donde resulta que la puntuación asignada en tal criterio debió ser 0 puntos, como defiende la recurrente, en lugar de los 9,5 puntos que le fueron asignados.

Ello no significa que este Tribunal supla el criterio del comité de expertos, como pretende hacer ver la adjudicataria, sino porque, tratándose de un criterio de adjudicación, la consecuencia en este caso, de apartarse de lo establecido en los pliegos respecto del material a emplear, debe ser la nula valoración o asignación de 0 puntos al tratarse de un criterio de adjudicación, y no de un requerimiento técnico, en cuyo caso, la sanción ante un incumplimiento expreso, claro y objetivo hubiera debido ser la exclusión de la oferta, que no es el caso». En este supuesto los efectos de la estimación del recurso fue la anulación de la adjudicación del contrato para que se procediera a excluir a la entidad que había resultado adjudicataria por los motivos manifestados.

Del mismo modo, 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 131/2025](#), de 7

de marzo y anteriores como la [Resolución 4/2024](#), de 9 de enero; la [Resolución 74/2023](#), de 3 de febrero y la [Resolución 165/2022](#), de 11 de marzo, en la primera de ellas se indica que: «Esta anulación de la adjudicación y de todo el proceso de licitación obedece a que no resulta posible una nueva valoración de las proposiciones, cuando ya han sido evaluadas las mismas con arreglo a los criterios de adjudicación sometidos a fórmulas o automáticos; y ello, por cuanto ser vería seriamente comprometida la imparcialidad y objetividad en la nueva valoración. Además, esta ausencia total de motivación en algunos de los criterios —fundamentalmente en los valorados con el término de “adecuado” sin mayor explicación— resultaría insubsanable en la misma licitación porque, de admitirse, se estaría construyendo ex novo un juicio técnico partiendo de unas puntuaciones ya existentes, cuando debe ser justo al contrario, es decir, la puntuación de una oferta debe ser siempre el resultado de la previa exteriorización de su valoración con arreglo a los criterios de adjudicación.

Si se admitiera una motivación posterior, aun sin cambiar la puntuación, el órgano evaluador tendría libertad absoluta para aducir cuanto estimare oportuno en justificación de los puntos asignados, incluso podría esgrimir —una vez que ya conoce el resultado final de puntos de todas las proposiciones— argumentos que para nada tuvo en cuenta en su primera valoración. Ello produciría una quiebra de principios básicos de la contratación como el de igualdad de trato y transparencia, con merma grave de las garantías de objetividad e imparcialidad que deben presidir el procedimiento de selección de las ofertas» motivo por el que se declara toda la nulidad del procedimiento de adjudicación. Se debe tener en cuenta que, frente a un pronunciamiento anterior muy similar, la [Resolución 340/2022](#), contra la que se interpuso recurso contencioso-administrativo, dio 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 este (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 PPT. 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 122/2025](#), de 14 de marzo, 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: «Así, procede mencionar que este Tribunal ha indicado en otros supuestos (v.g. [Resolución 445/2020](#), de 11 de diciembre) que si bien el marco de la discrecionalidad técnica con los límites determinados por la jurisprudencia, opera sin lugar a dudas en la valoración de las ofertas con arreglo a criterios dependientes de un juicio de valor, cuando se trata de determinar si una oferta cumple o no el PPT se reduce el margen de discrecionalidad porque no se trata de valorar o evaluar una proposición, sino de verificar objetivamente si la misma cumple unos requisitos técnicos concretos. No obstante, puede haber supuestos, en que para la verificación del cumplimiento de las ofertas respecto a las prescripciones exigidas en el PPT además de la comprobación o comparativa entre las especificaciones del producto se requiera un análisis o pronunciamiento técnico

de mayor complejidad, y proceda acudir a la doctrina de la discrecionalidad técnica».

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, 574/2023, 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.

XI.4.6.2. Establecimiento de subcriterios de adjudicación no recogidos en los pliegos. ([Resolución 103/2025](#), [Resolución 135/2025](#) y [Resolución 417/2025](#)).

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:

- 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, solo 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 la **Resolución 135/2025**, de 7 de marzo. Así por ejemplo se indica: «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 discriminatorio en perjuicio de algunas de las entidades licitadoras».

Sin embargo, también existen supuestos en los que se considera que el establecimiento de dichos subcrite-

rios 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 103/2025**, de 21 de febrero, en la que se argumenta que, si bien los pliegos han determinado ciertos hitos a ponderar en la valoración, también lo es que no se han asignado puntuaciones limitadas e individualizadas para cada uno de ellos con valoraciones sujetas en razonamientos técnicos debidamente apoyados en el pliego de prescripciones técnicas, fijándose solo bandas de valores a aplicar globalmente a la propuesta técnica con expresiones imprecisas o difícil de explicar técnicamente. Otro supuesto se contempla en la **Resolución 417/2025**, de 11 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 y de todo el procedimiento de licitación.

Otras resoluciones anteriores en las que se ha abordado esta cuestión han sido las siguientes: **113/2024**, **262/2024**, **444/2024**, **615/2024** y **621/2024**.

XI.4.6.3. Posibilidad de rectificación de la propuesta de adjudicación, al detectar la mesa de contratación errores en su actuación.

Cuestión abordada en la **Resolución 624/2025**, de 17 de octubre, la mesa de contratación detecta un error en la valoración de las proposiciones y procede a dejar sin efecto la propuesta de adjudicación que había realizado, para corregir el error cometido y realizar nueva propuesta.

La recurrente argumentaba que si la mesa estimó necesaria la revisión de la valoración debió tramitar en su caso un procedimiento de revisión de oficio conforme al procedimiento previsto en la LPAC. En la resolución se reflexiona que la propuesta de adjudicación no es un acto declarativo de derechos como sí lo es la

resolución de adjudicación. El artículo 157.6 de la LCSP prevé para el procedimiento abierto que «La propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración. No obstante, cuando el órgano de contratación no adjudique el contrato de acuerdo con la propuesta formulada deberá motivar su decisión». Asimismo, tampoco es un acto administrativo que ponga fin a la vía administrativa y sea susceptible de revisión de oficio (artículo 41 de la LCSP en relación con el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), pudiendo siempre el órgano de contratación apartarse motivadamente de la propuesta formulada por la mesa.

Sobre la cuestión se argumenta, que antes de la adjudicación, es posible la corrección de defectos apreciados durante el proceso de licitación. Así lo reconoce expresamente el artículo 44.3 de la LCSP cuando señala que «Los defectos de tramitación que afecten a actos distintos de los contemplados en el apartado 2 podrán ser puestos de manifiesto por los interesados al órgano al que corresponda la instrucción del expediente o al órgano de contratación, a efectos de su corrección con arreglo a derecho [...]».

En este sentido se indica, que fue la propia mesa de contratación la que, una vez detectado posibles errores en el cumplimiento de los requerimientos técnicos de las ofertas, posteriormente constatados mediante informe de la comisión técnica de valoración, cambia el sentido de la propuesta de adjudicación. Se considera que tal proceder es ajustado a derecho y no solo porque la propuesta no vincula al órgano de contratación, quien puede apartarse de ella motivadamente si considera que incurre en algún error o defecto, sino porque, la nueva propuesta tampoco entraña la declaración de un derecho a favor de la correspondiente entidad, ni la revocación de un acto previo favorable a la recurrente, y ello, por cuanto no se genera derecho alguno para los licitadores hasta el dictado de la resolución de adjudicación.

Se argumenta que se dan todas las circunstancias para considerar ajustada a derecho la corrección de la irregularidad cometida durante el proceso de valoración de las ofertas, con la consiguiente revisión de la propuesta de adjudicación inicial. El artículo 44.3 de la LCSP permite tal posibilidad para evitar así un recurso innecesario contra la adjudicación posterior. De este modo, una corrección a tiempo de la infracción detectada permite salvar la legalidad de actos posteriores y en particular, de la adjudicación. Si se hubiese mantenido la propuesta inicial de adjudicación a la entidad recurrente, la mesa de contratación habría vulnerado el principio *lex contractus*, eximiendo a la recurrente de una exigencia del pliego que vinculaba a todos (entidad contratante y licitadores) y vulnerando el principio de igualdad respecto al resto de empresas participantes.

Este criterio expuesto ha sido seguido por este Tribunal en ocasiones anteriores, en concreto en la [Resolución 152/2020](#), de 1 de junio, y en la [Resolución 242/2019](#), de 25 de junio.

XI.4.7. Irregularidades no invalidantes

([Resolución 51/2025](#), [Resolución 314/2025](#), Resolución 353/2025, Resolución 362/2025 y Resolución 377/2025).

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 51/2025](#), de 17 de enero, se analiza un supuesto en el que la recurrente denuncia que el informe de valoración de las proposiciones

respecto de los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor se publicó en el perfil de contratante en un momento posterior al acto de apertura del sobre 3. En la resolución se indica que la irregularidad cometida en cuanto a esa falta de publicidad previa no significa que se haya incumplido la finalidad del artículo 146.1.b) de la LCSP que es garantizar que la valoración de las ofertas según criterios de juicio de valor sea previa a la apertura de los sobres con la documentación de los criterios automáticos. Al contrario —se afirma—, consta en el acta de la sesión de la mesa celebrada que, en primer lugar, se procede al examen de los informes técnicos sobre los primeros criterios y que, posteriormente, se procede a la apertura de la documentación del sobre electrónico 3 relativa a los criterios valorados mediante fórmulas.

Se concluye que no ha existido pues la vulneración legal ni de principios de la contratación denunciada en el recurso especial, sin que se haya cometido por las razones expuestas irregularidad invalidante del procedimiento de adjudicación, ni del acto finalizador del mismo. Motivos por los que se desestima este motivo de recurso.

En este mismo sentido, en la [Resolución 314/2025](#), de 6 de junio, se analiza un motivo de impugnación en el que la recurrente argumenta la nulidad de la formalización del contrato por haberse producido antes de dar publicidad a la adjudicación, el supuesto resulta especialmente llamativo porque el retraso es superior a un año. Sin embargo, se argumenta que lo cierto es que tal incumplimiento de los plazos no permite concluir con la pretendida nulidad ni anulabilidad de la resolución de adjudicación. Por lo que, de acuerdo con la Disposición final cuarta de la LCSP, debemos acudir a la regla general prevista en el artículo 48 de la LPACAP que

dispone que «La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto, cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo».

Se alude a la doctrina anterior, en concreto invocando la [Resolución 230/2014](#), de 20 de noviembre, en la que concluíamos que «[...] se ha de tener en cuenta que, como regla general, el incumplimiento por la Administración de los plazos legales o reglamentarios constituye una irregularidad no invalidante, como ya se señaló por este Tribunal en la [Resolución 107/2012](#), de 2 de noviembre».

Se concluye que el incumplimiento de los plazos de notificación y publicidad denunciados son irregularidades de carácter formal, que carecen de entidad para afectar a la validez del acto cuya nulidad se pretende, constituyendo en todo caso irregularidades no invalidantes, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del PACAP, motivos por los que se desestima el motivo de recurso. En sentido similar la [Resolución 353/2025](#), de 16 de junio, la [Resolución 362/2025](#), de 20 de junio y la [Resolución 377/2025](#), de 25 de junio.

Otros pronunciamientos anteriores sobre esta cuestión los podemos encontrar en las Resoluciones: [286/2023](#), 479/2023, 556/2023, [558/2023](#), 560/2023, 189/2024, 237/2024 y 350/2024.

XI.4.8. Relación entre el objeto del contrato y el objeto social de las licitadoras. Impuesto de actividades económicas (IAE)

([Resolución 79/2025](#))

Las controversias planteadas derivan de la interpretación del artículo 71.1.d) con relación al artículo 13.1.a) del RGLCAP relativo a las obligaciones tributarias que establece: «1. A efectos de lo previsto en el artículo 20, párrafo f), de la Ley se considerará que las empresas se encuentran al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias cuando, en su caso, concurren las siguientes circunstancias:

- a) Estar dadas de alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas, en el epígrafe correspondiente al objeto del contrato, siempre que ejerzan actividades sujetas a este impuesto, en relación con las actividades que vengán realizando a la fecha de presentación de las proposiciones o de las solicitudes de participación en los procedimientos restringidos, que les faculte para su ejercicio en el ámbito territorial en que las ejercen».

La controversia gira en torno a la exclusión de un licitador, que después sería la recurrente, por incurrir en la prohibición de contratar por no estar al corriente en el cumplimiento de determinadas obligaciones tributarias, en concreto las relativas al impuesto de actividades económicas (IAE), dada la actividad objeto de la licitación según indica dicha mesa.

En la resolución se analiza en torno a la conformidad de la exclusión la concreción tanto del previo requerimiento de la documentación previa a la adjudicación como del posterior de subsanación, indicando: «[...] no se expresa en el primer requerimiento ni en el requerimiento de subsanación una expresión ni justificación de a qué grupo debería presentarse el justificante de estar dado de alta en el IAE y al corriente y tampoco el pliego realizaba expresión alguna específica del epígrafe, salvo la mención genérica».

En la resolución, se alude a la doctrina mantenida sobre la cuestión mantenida en el Informe 4/2010 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias y en el Informe 8/2016 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, asimismo se alude al contenido de la [Resolución 604/2022](#), de este Órgano, manifestando en síntesis que, en la comprobación de la correspondencia entre el contenido de las actividades en las que una empresa se encuentra en alta en el IAE, y el contenido de las prestaciones que integran el objeto de un con-

trato a licitar, ha de realizarse teniendo en cuenta si las actividades de que se trate tienen o no encaje en los fines, objeto o ámbito de actividad de la empresa, sin que sea necesaria la coincidencia literal de los términos en que estén descritas las actividades que integran los epígrafes del IAE y las prestaciones que integran el objeto del contrato.

En la resolución también se aborda la cuestión del alta en el IAE a efectos de no incurrir en prohibición de contratar. Sobre esta cuestión la resolución invoca el contenido de la Sentencia 163/2014 de 19 de marzo de 2014, Recurso 240/2013, de la Sección primera de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (ECLI:ES:TSJBAL:2014:230) llegando a la conclusión de que 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 contrato 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.

En el supuesto que se analiza en la citada resolución se llega a la conclusión de que no quedaba claro en el PCAP el epígrafe exigido ni tampoco en los requerimientos de documentación realizados a la recurrente y que no fue hasta la declaración de desierto del procedimiento el momento en el que la entidad tuvo conocimiento del motivo de exclusión, o de la forma correcta de subsanar. Motivos por los que se estima este motivo de recurso para que se le la posibilidad a recurrente de subsanar esta cuestión.

Otros pronunciamientos anteriores sobre esta cuestión los podemos encontrar en las Resoluciones: 31/2024, 219/2024, 489/2024, 530/2024, 624/2024.

XI.4.9. Principio de economía procesal

([Resolución 106/2025](#), [Resolución 147/2025](#) y [382/2025](#)).

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 TARCJA en numerosas resoluciones. Así por ejemplo en la [Resolución 147/2025](#), de 14 de marzo, 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 **310/21**, 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».

La peculiaridad del supuesto analizado en la citada resolución resulta de que la recurrente, tercera clasificada, denuncia respecto de la segunda una supuesta infracción de los pliegos que no había tenido la ocasión de analizar la mesa de contratación precisamente como consecuencia de que era la segunda clasificada y la in-

fracción alegada, hipotéticamente, se hubiera puesto de manifiesto como consecuencia de la documentación previa a la adjudicación, en concreto, derivada de la adscripción de medios. En la resolución, se alude a la función revisora del Tribunal y a la imposibilidad de que se pueda alegar un incumplimiento en un momento anterior a que el mismo haya sido objeto de análisis por el órgano competente, en este caso, la mesa de contratación, motivos por los que se desestima esta alegación del recurso.

Otro pronunciamiento en el que se aplica esta doctrina es en la [Resolución 106/2025](#), de 14 de febrero, en la que se analiza los efectos de la desestimación de un motivo de recurso, en concreto el correspondiente a la supuesta incorrecta valoración de su proposición, respecto al resto de motivos, ya que la desestimación de esta pretensión le impedía ya acceder a la adjudicación del contrato, por lo que por razones de economía procesal se desestima el motivo aunque en virtud del principio de congruencia, se entra a mayor abundamiento en el mismo, acordando igualmente, en cualquier caso, sus desestimación.

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 382/2025](#), de 4 de julio, 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: 201/2020, 199/2020, 162/2020, 161/2020, 137/2020, 245/2021, 310/2021, 459/2021, 132/2022, 146/2022, 323/2022, 55/2023, 321/2023, 323/2023, 477/23, 479/2023, 523/2023 y 477/2023, 142/2024, 441/2024 y 670/2024.

XI.4.10. Acreditación de la solvencia

(Resoluciones 164/2025, 654/2025)

XI.4.10.1. 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 654/2025](#), de 30 de octubre, 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.

Se señala la circunstancia de que la recurrente trata de apoyar su solvencia con la de otra entidad que pertenecería al grupo de empresas. Sobre esta cuestión se indica que el hecho de pertenecer a un grupo de empresas no presupone la existencia de una voluntad social única. En sentido similar la [Sentencia del Tribunal de Justicia \(Sala Séptima\) de 22 de enero de 2026](#), ECLI:EU:C:2026:38, en la misma se analiza si se debe entender como subcontratación cuando la entidad que va a ejecutar parte del objeto del contrato pertenece al grupo

de empresas de la licitadora y además en el supuesto analizado poseía el 100% del capital. Sobre esta cuestión en la sentencia se indica que: «para la aplicación de la Directiva 2014/24, una filial participada al 100% por su sociedad matriz sigue siendo “otra entidad” distinta de esta». En este sentido se declara, por un lado: «1) El artículo 63, apartado 1, de 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, debe interpretarse en el sentido de que una sociedad matriz recurre a las capacidades de otras entidades cuando pretende utilizar, para la ejecución de un contrato público, las capacidades de una filial de la que posee la totalidad del capital».

Con relación a esta cuestión y la posibilidad de subsanar se indica: «2) El artículo 56, apartado 3, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que una sociedad matriz que pretende recurrir a las capacidades de una filial de la que posee la totalidad del capital y en la que uno de los administradores es también administrador de la sociedad matriz no puede ser excluida de un procedimiento de licitación por el único motivo de que no ha adjuntado a su oferta el documento europeo único de contratación (DEUC) de esa filial, puesto que tal omisión puede ser objeto de subsanación siempre que ninguna disposición del Derecho nacional se oponga a ello y que dicha subsanación se lleve a cabo respetando los principios de igualdad de trato y de transparencia». En el supuesto analizado en la sentencia se viene a indicar que del resto de la documentación de la proposición se podía extraer la intención de la entidad de acudir a la subcontratación aunque no se hubiera presentado el DEUC de ella, motivo por el que se concluye que dicha cuestión puede ser subsanable siempre que la legislación nacional lo permita y no se conculque los principios de igualdad y transparencia.

Desde otra perspectiva se aborda esta cuestión en la [Resolución 164/2025](#), de 18 de marzo, en la que se analiza, entre otras cuestiones, el supuesto en el que la

entidad declara en el DEUC su voluntad de subcontratar y posteriormente indica su voluntad de no integrar su solvencia con medios externos. Sobre esta cuestión se indica: «el hecho de que la adjudicataria hubiera declarado en el DEUC que necesitaba acudir a la solvencia de otra entidad, no impide que, en el momento de acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos haya podido acreditar su solvencia con medios propios, sin que ello pueda calificarse bajo ningún concepto de modificación de la oferta (que no lo es) y sin que la alteración de lo declarado en el DEUC pueda acarrear la consecuencia excluyente que pretende forzar la recurrente, en la medida que, en el supuesto concreto que analizamos, resulta inocuo por las razones anteriormente dichas, a la vista de que la adjudicataria poseía solvencia por sí misma».

XI.4.10.2. Imposibilidad de acreditación de la solvencia mediante la integración con medios externos, respecto de las tareas críticas.

(Resolución 757/2025)

En la [Resolución 757/2025](#), de 26 de diciembre, se hace referencia a la regulación contenida en el artículo 75 de la LCSP, que permite la «integración de la solvencia con medios externos» haciendo referencia a que el mismo artículo, en su apartado 4, impone una limitación al respecto, al establecer que en «los contratos de servicios [...] los poderes adjudicadores podrán exigir que determinadas partes o trabajos, en atención a su especial naturaleza, sean ejecutadas directamente por el propio licitador o, en el caso de una oferta presentada por una unión de empresarios, por un participante en la misma, siempre que así se haya previsto en el correspondiente pliego con indicación de los trabajos a los que se refiera».

Se alude a que si bien en el procedimiento objeto de la controversia se permitía la subcontratación, se debe tener en cuenta las limitaciones contenidas en el artículo 215 de la LCSP, en concreto en su apartado e)

al establecer: «de conformidad con lo establecido en el apartado 4 del artículo 75, en los contratos de [...] servicios [...] los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos que determinadas tareas críticas no puedan ser objeto de subcontratación, debiendo ser estas ejecutadas directamente por el contratista principal. La determinación de las tareas críticas deberá ser objeto de justificación en el expediente de contratación». Efectivamente en el PCAP se contenían una serie de tareas críticas que no podían ser objeto de subcontratación.

En el supuesto analizado la entidad adjudicataria manifiesta en el DEUC que para un determinado perfil sí va a basarse en la capacidad de otras entidades. En este sentido en la resolución sobre esta cuestión se manifiesta: «el órgano de contratación y la adjudicataria, como hemos indicado, consideran que este “futuro” contrato de colaboración no es una subcontratación, sino una aportación de solvencia con medios externos».

Al analizar la trascendencia jurídica del citado contrato de colaboración se indica: «carece de trascendencia la denominación que se dé al negocio jurídico mediante el cual se prestarían los servicios del técnico medioambiental, ya que, a la vista de lo establecido en la LCSP, al tratarse de una ejecución parcial de la prestación por un tercero ajeno a la adjudicataria, no cabe otra opción que calificarlo como subcontratación, que, respecto al citado técnico, no procede, al ser considerada tarea crítica a ejecutar directamente por el adjudicatario y no por una persona ajena que se comprometa a colaborar con él.

Y es que, los acuerdos entre particulares en modo alguno pueden convertirse en instrumentos para eludir la normativa contractual sobre subcontratación, ni sobre uniones temporales de empresarios (en adelante, UTE), además, de admitirse la tesis del órgano de contratación y de la adjudicataria, se generaría un agravio respecto del resto de licitadoras que han concurrido a la licitación con el técnico medioambiental formando parte de la empresa, como exigen los pliegos.

Así, de acuerdo con la normativa contractual, la vía que tenía que haber utilizado la adjudicataria es concurrir en UTE con el técnico medioambiental y no aducir un contrato de colaboración, ajeno a los mecanismos previstos en la LCSP para estos supuestos, ya 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 acudir».

En el supuesto se estima el motivo de recurso al considerar que efectivamente no era posible la integración en este supuesto con medios externos.

XI.4.11. Análisis de la naturaleza jurídica del contrato en la adjudicación: contrato público frente a figuras patrimoniales excluidas de la lcsp

(Resolución 198/2025).

En la [Resolución 198/2025](#), de 14 de abril, el Tribunal aborda el análisis de la naturaleza jurídica de una relación articulada mediante un procedimiento de selección promovido por el órgano de contratación para la organización y desarrollo de actividades culturales, tramitado con base en las exclusiones recogidas en el artículo 9 de la LCSP —según se indica en el informe al recurso— y sustentado en la normativa reguladora determinada orden reguladora de precios públicos.

El Tribunal rechaza que la figura pueda calificarse como una mera autorización o concesión demanial excluida del ámbito de aplicación de la LCSP, subrayando que el elemento decisivo para la calificación jurídica no es la existencia de precios públicos por el uso de espacios de titularidad pública, sino la prevalencia del interés público perseguido con la actuación administrativa. Se destaca que la Administración no se limita a permitir

un uso voluntario del dominio público, sino que impulsa, diseña y configura de forma completa la actividad, fijando su objeto, condiciones de ejecución, obligaciones del adjudicatario, criterios de selección y un régimen integral de funcionamiento, lo que evidencia la existencia de una verdadera relación contractual.

En este sentido en la resolución se razona lo siguiente: «En este caso no existe una solicitud en puridad para realizar una actividad privada como contempla la Orden, sino que se trata de la organización de un festival por la Agencia, donde ésta establece cómo usar esos espacios a través del condicionado que hemos reproducido, más allá de la reglamentación de la realización de un uso normal y voluntario de los espacios; de tal modo que cierra la posibilidad de toda libertad de actuación al promotor que sea adjudicatario. Incluso hasta valora, a efectos de la adjudicación, a quien elige como promotora final en función de la propuesta artística presentada. Es decir, no existe esa libertad, porque la organización del evento la hace la Agencia, y esto determina, condiciona y limita la posibilidad que tiene cualquier otro ciudadano de solicitar los bienes esa misma fecha, porque el uso y sus condiciones está preconfigurado por la Agencia para la organización de este festival».

Sobre esta base, el Tribunal concluye que la actividad debe articularse necesariamente a través de una figura contractual sujeta a la LCSP, sin que la invocación de la normativa de precios públicos pueda operar como mecanismo de exclusión del régimen contractual. Asimismo, se razona que, atendiendo a su objeto y configuración, el negocio jurídico puede calificarse como contrato de servicios —de carácter privado— o, en su caso, como concesión de servicios, siendo la asunción del riesgo operacional por el adjudicatario el criterio determinante para la delimitación entre ambas figuras.

Determinada la naturaleza contractual de la relación, el Tribunal aprecia la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho, al haberse prescindido total y

absolutamente del procedimiento legalmente establecido, en particular por la falta de publicación del anuncio de licitación en los términos exigidos por la LCSP. En consecuencia, se acuerda la anulación íntegra del procedimiento y la necesidad de tramitar una nueva licitación conforme a la normativa contractual aplicable.

XI.4.12. Planes de igualdad

(Resoluciones: 14/2025, 48/2025, 81/2025, 124/2025, 152/2025, 153/2025, 230/2025, 405/2025, 406/2025, 461/2025, 530/2025 y 531/2025).

Durante el año 2025, se seguido suscitando desde muchas perspectivas cuestiones respecto del cumplimiento de los requisitos legales por parte de los planes de igualdad (PI) de 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 230/2025](#), de 16 de mayo, donde se concreta que para demostrar 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, 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 48/2025](#), de 31 de enero, en la misma se indica que no pueden prevalecer los efectos del silencio positivo dado que el procedimiento habría quedado suspendido ante la autoridad laboral tras dos requerimientos de subsanación de documentación que no habían sido atendidos, siendo la solicitud de la recurrente archivada antes de que esta presentara ante el órgano de contratación la documentación previa a la adjudicación.

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 230/2025](#)) 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., 8 del 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.

En la [Resolución 124/2025](#), de 27 de febrero, se analiza un supuesto en el que una licitadora extranjera licita en España a través de una sucursal, se plantea si hubiera que atender al número de trabajadores de la sociedad matriz a los efectos aquí tratados. Sobre la cuestión, tras analizar el marco jurídico, se llega a la conclusión de que la citada sociedad matriz ha participado en la licitación a través de su sucursal en España, siéndole aplicable la legislación española en materia de igualdad y, en concreto, la obligación de contar con un plan de igualdad debidamente inscrito en el REGCON en caso de contar con cincuenta o más trabajadores en territorio español; supuesto que no acontecía en este caso por lo que no se encontraba obligada a tener un plan igualdad inscrito. Así, se razona en la resolución: «*A sensu contrario*, la circunstancia de que la empresa pueda tener en su plantilla fuera de España cincuenta o más trabajadores no determina que venga obligada a contar con un plan de igualdad debidamente inscrito en el registro laboral español, ni incurriría por tanto en prohibición de contratar conforme al artículo 71.1 d) de la LCSP. Por tanto, no procede excluir a la UTE adjudicataria por tal motivo».

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 escapan, 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 14/2025](#), de 17 de enero, en la que se hace referencia a la 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, 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 recientísima 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 ahora explicitar en la norma lo que implícitamente se deducía de una adecuada interpretación del artículo 71.1 d) del texto legal contractual.

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 LOI, 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 igualdad 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.

Otras resoluciones anteriores que han tratado esta controversia han sido las siguientes: [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.

XI.4.13. Esquema nacional de seguridad (ens)

(Resolución [451/2025](#), 479/2025, 481/2025, 611/2025, 738/2025, 767/2025).

El Esquema Nacional de Seguridad (ENS), regulado en el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, constituye el marco normativo básico destinado a establecer los principios y requisitos mínimos de seguridad que han de aplicarse en el uso de medios electrónicos por parte del sector público y de aquellos operadores que tratan información o prestan servicios electrónicos para las Administraciones Públicas.

En el ámbito de la contratación pública, la progresiva digitalización de los procedimientos y de la ejecución contractual ha propiciado la incorporación del ENS en los pliegos como instrumento para garantizar niveles adecuados de seguridad de la información, la continuidad del servicio y la protección de los datos tratados en el marco de los contratos. Su aplicación en el ámbito contractual, así como la configuración de su exigencia en los pliegos, ha sido objeto de controversia durante el ejercicio 2025, tanto por la forma como por el momento en que se exige su cumplimiento.

Sobre la naturaleza jurídica de esta exigencia se han venido pronunciando los órganos de resolución del recurso especial en materia de contratación. Así, este Órgano, en la [Resolución 777/2025](#), de 30 de diciembre, argumenta: «la acreditación de contar con la correspondiente certificación de cumplimiento del ENS por parte de las entidades privadas que pretendan licitar a contratos donde hay una prestación de servicios de información para el ejercicio por las entidades públicas de

sus competencias y potestades administrativas, debe configurarse como un requisito de “habilitación empresarial”, al tratarse de una obligación legal establecida en una legislación sectorial.

En este mismo sentido, se pronuncia el Informe 25/2025, de 3 de noviembre, emitido por la Comisión Consultiva de Contratación Pública ante la consulta formulada por el órgano de contratación en el seno de la licitación examinada. Sus conclusiones, tras el análisis previo de la cuestión, son claras al señalar que la conformidad de los sistemas de información de las personas licitadoras con el ENS es un requisito de habilitación empresarial o profesional, cuyo incumplimiento conllevaría la exclusión de la entidad licitadora».

En esta línea, la [Resolución 451/2025](#), de 25 de julio, precisa que dicha exigencia no puede confundirse con la solvencia, recordando que la necesidad de contar con una determinada habilitación empresarial o profesional para el ejercicio de una actividad «hace referencia, más que a la capacitación técnica o profesional, a la aptitud legal para el ejercicio de la profesión de que se trate», tratándose, por tanto, de un requisito de legalidad y no de solvencia en sentido estricto (Informe 1/2009, de 25 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado).

Desde una primera perspectiva, se han planteado supuestos en los que, al recurrir la adjudicación, se invoca la exigencia de cumplimiento del ENS aun cuando este no se encuentre expresamente recogido en los pliegos rectores de la licitación, cuestionándose si puede imponerse su observancia *ex post* como obligación inherente al contrato o como presupuesto implícito derivado de la normativa sectorial aplicable.

Esta problemática se abordó en la [Resolución 479/2025](#), de 8 de agosto, en la que se indica: «el pliego no establecía ninguna obligación en cuanto a sistemas de certificación de que la entidad adjudicataria de que la misma se encontraba certificada en cuanto al cumpli-

miento del Esquema Nacional de Seguridad (ENS), y al respecto, cumple partir de que los pliegos están consentidos, y conforme al artículo 139 de la LCSP el mismo tiene fuerza de ley entre las partes, *lex contractus inter partes*. 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».

En este sentido, tras realizar el correspondiente análisis jurídico se llega a la siguiente conclusión: «sin perjuicio de la obligatoriedad del cumplimiento de estas prescripciones que resulten aplicables respecto del ENS, no obstante, debe tenerse en cuenta que para que el incumplimiento de la obligación legal dé lugar a la exclusión debe quedar configurada como causa de prohibición, o bien debió quedar reflejada en las prescripciones, como condiciones mínimas que deben cumplir las ofertas, para que ello comporte la exclusión. Es decir, debe tratarse de un incumplimiento expreso, del pliego de prescripciones técnicas por la descripción técnica contenida en la oferta, en el sentido de que no haya duda de que la oferta se opone a las prescripciones técnicas contenidas en el PCAP y PPTP.

Por tanto, la falta de presentación de una declaración o, en su caso, la falta de acreditación del cumplimiento de conformidad con el ENS por parte de una empresa licitadora podría comportar su exclusión cuando, estando establecida como obligación en los pliegos de prescripciones técnicas, haya un incumplimiento expreso y claro de la misma prescripción técnica en la oferta que se presente», fundamento por el que se desestima el motivo de recurso. En sentido similar se aborda en la [Resolución 611/2025](#), de 10 de octubre.

Asimismo, se han analizado supuestos en los que es la mesa de contratación la que procede a excluir a una entidad licitadora por no acreditar el cumplimiento del ENS, sin que tal exigencia estuviera prevista de forma expresa en los pliegos. En estos casos, se concluye que no procede la exclusión por este motivo, al no poder imponerse requisitos no contemplados en la documentación contractual que rige la licitación (v.g. [Resolución 777/2025](#)).

Desde otra perspectiva, resulta igualmente relevante el análisis de su configuración expresa en los pliegos, particularmente en relación con su posible articulación como requisito de aptitud o habilitación para contratar, así como las dudas que suscita su eventual utilización como criterio de adjudicación, en atención a los principios de igualdad, proporcionalidad y vinculación al objeto del contrato.

Estas cuestiones se examinan, entre otras, en la [Resolución 738/2025](#), de 5 de diciembre, en la que, partiendo de la exigencia del cumplimiento del ENS en los pliegos rectores de la licitación, se concluye que, tratándose de un requisito que deben cumplir las ofertas para poder optar a la adjudicación del contrato, no resulta posible configurarlo como criterio de adjudicación. Solo cabría su utilización como tal en aquellos supuestos en los que la acreditación del ENS no sea obligatoria y su inclusión quede debidamente motivada en el expediente de contratación.

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

(Resoluciones [21/2025](#), [79/2025](#), [174/2025](#), 215/2025, 222/2025, 267/2025, 296/2025, 447/2025 y 469/2025)

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 órgano 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 se está analizando en esta parte de la doctrina.

Por clarificar, se ha de indicar que lógicamente el desistimiento de la recurrente es aceptado por el Tribunal y conduce a la declaración de concluso del procedimiento. Esta situación la podemos observar, entre otras, en la [Resolución 742/2025](#), de 5 de diciembre.

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 650/2025](#)), 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 174/2025**, de 2 de abril, en la misma 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 estudia 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 obedece 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 por razones de interés público que debe quedar reflejado 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 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, motivo por el que se desestima el recurso interpuesto.

La novedad en la resolución es que se alude al contenido del artículo 152 de la LCSP con relación a la posible indemnización a cuenta del órgano de contratación como consecuencia del desistimiento, circunstancia que se encontraba prevista en el PCAP rector de la licitación, sobre lo anterior se indica en la citada resolución: «reconocido el error por parte del órgano de contratación en el cálculo del precio, no demostrándose insalvable a priori, no asiste la razón al órgano de contratación, pues la entidad recurrente, que ya ha soportado el error como licitador, no debe además tener que soportar los gastos del esfuerzo de haber licitado de forma inocua, pues esos gastos además se deben a un error ajeno a la organización de la empresa que resultó propuesta adjudicataria. El error es imputable, a priori, al órgano de contratación».

Supuesto en el que este Órgano estima un recurso frente al desistimiento del órgano de contratación en

el procedimiento de licitación se puede consultar en la **Resolución 469/2025**, 8 de agosto. En la misma se argumenta que «admitir el desistimiento produciría, por tanto, un grado intolerable de inseguridad jurídica, producido por el carácter contradictorio de desistimiento».

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.

En general en este tipo de supuestos se argumenta que la 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.

Supuesto en el que el objeto del recurso es la no adjudicación del contrato, la decisión de no celebrar o adjudicar el contrato (Art. 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 misma, 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 578/2025](#), de 26 de septiembre, en la que se manifiesta que el reconocimiento por el 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 supusiere 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 578/2025**.

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 [21/2025](#), [79/2025](#), [215/2025](#), [267/2025](#) y [447/2025](#). Por citar algunas. 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 desierto 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, 608/2023, 109/2024, 110/2024, 229/2024, 248/2024, 274/2024, 467/2024, 572/2024, 609/2024, 639/2024 y 642/2024.

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.

ECLI: Identificador Europeo de Jurisprudencia

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 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.

TRLCSPP: Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.