

Recurso 343/2026
Resolución 448/2026
Sección Tercera

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

Sevilla, 3 de julio de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ (en adelante, la recurrente), contra la resolución de adjudicación del Lote 7 [provincia de Sevilla (1) (07-SE-3142-00-00-CS)], de 6 de mayo de 2026, dictada en el expediente de contratación, denominado “Mejora integral de la capacidad estructural en la red de carreteras de Andalucía Occidental (8 Lotes)” (CONTR 2025/716794), convocado por la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, dicta la presente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 31 de diciembre de 2025 en el Diario Oficial de la Unión Europea y 7 de enero de 2026 en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, se publicó anuncio de licitación, mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios arriba citado, con un valor estimado de 161.652.892,56 euros. Los pliegos se publicaron el día 7 de enero de 2026.

Consta la publicación, con fecha 19 de enero, de una corrección del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP), que afectó al Lote 7, con modificación del plazo de presentación de ofertas.

El contrato está dividido en ocho lotes, constando para el Lote 7 [provincia de Sevilla (1) (07-SE-3142-00-00-CS)], que es el objeto del presente recurso, un valor estimado de 16.859.504,11 euros.

A la mencionada licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. Con fecha 6 de mayo de 2026, se dictó resolución de adjudicación del Lote 7, a favor de la empresa ■ (la adjudicataria).

TERCERO. La recurrente interpuso recurso especial en materia de contratación contra la citada resolución de adjudicación, con fecha 27 de mayo de 2026, solicitando acceso a diferentes apartados del expediente administrativo.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 28 de mayo, se dio traslado al órgano de contratación del escrito



de recurso referido en el antecedente de hecho anterior, solicitándose informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo pedido se recibió en la Secretaría de este Tribunal el 29 de mayo.

CUARTO. A la vista de la petición de acceso de la recurrente, se concedió a la adjudicataria, con fecha 2 de junio de 2026, un plazo de cinco días hábiles para que aclarara y concretara el alcance de la declaración de confidencialidad de su oferta, especificando qué partes consideraba amparadas por el artículo 133 LCSP y la motivación que sustentaba dicha protección, a fin de verificar si la confidencialidad invocada se ajustaba a los límites legales y permitía, en su caso, facilitar a la recurrente el acceso al expediente en los términos previstos en la normativa aplicable. Esta petición de aclaraciones se puso a disposición de la adjudicataria, mediante medios electrónicos, el mismo día 2 de junio.

La adjudicataria presentó respuesta al requerimiento con fecha 19 de junio de 2026, esto es, fuera del plazo establecido, el cual debe ser computado según lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del apartado primero de la disposición adicional decimoquinta de la LCSP.

Tal como se recoge en los fundamentos de derecho, el Pleno de este Tribunal, mediante acuerdo de 10 de junio de 2026, concedió el acceso solicitado a la recurrente.

QUINTO. Con fecha 23 de junio de 2026, dentro del plazo concedido por la Secretaría del Tribunal para ello, la recurrente presentó escrito de alegaciones complementarias tras el acceso a expediente, al que adjuntó un informe pericial.

SEXTO. A la vista de la relación de licitadores aportada en su día por el órgano de contratación, el día 24 de junio de 2026 la Secretaría de este Tribunal Administrativo requirió al resto de entidades licitadoras participantes en el lote disputado, como interesadas en el presente recurso especial en materia de contratación, para que, en el plazo de cinco días hábiles desde el envío la notificación, formularan alegaciones. La adjudicataria presentó alegaciones con fecha 26 de junio.

Asimismo, el día 29 de junio de 2026 concedió plazo de dos días al órgano de contratación para que emitiera nuevo informe, requiriéndole expresamente un pronunciamiento desde un punto de vista técnico sobre si la oferta de la adjudicataria cumple escrupulosamente con el compromiso de medios materiales y con la documentación justificativa de disponer efectivamente de los citados medios materiales, en los términos señalados en el apartado 4.F del Anexo I del PCAP. Lo pedido fue evacuado mediante dos informes, ambos de 1 de julio (uno del órgano de contratación y otro del Subdirector de la Dirección General de Infraestructuras Viarias).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (TARCJA).



SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la entidad recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...)»*.

El estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses que afectan a la entidad recurrente.

El recurso especial se interpone contra la resolución de adjudicación recaída en el procedimiento en la que la recurrente era licitadora, habiendo quedado en segunda posición en la clasificación de las ofertas realizada por la mesa de contratación, por lo que, a la vista de lo expuesto, queda justificado *a priori* el interés legítimo que ostenta la recurrente para la interposición del recurso, debiendo reconocérsele legitimación al amparo de lo previsto en el citado artículo 48 LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto, el recurso se interpone contra la resolución de adjudicación en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de 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 44.1 [párrafo 1, letra a), y párrafo segundo], y 44.2, letra c), LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso especial se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1, letra c), LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso especial, procede examinar, en primer lugar, los motivos en que se sustenta el recurso presentado el día 27 de mayo de 2026.

El recurrente expone que participó en la licitación del lote 7 y resultó segundo clasificado. Sostiene que la adjudicación se produjo tras el trámite del artículo 150.2 LCSP, en el que el licitador propuesto debe aportar la documentación exigida, conforme a lo previsto en la cláusula 10.7 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP). Afirma que existen indicios sólidos de irregularidades en relación con el cumplimiento de los requisitos sobre la planta fija de fabricación de mezclas bituminosas exigida para el contrato. El recurrente describe que intentó reiteradamente acceder a la documentación necesaria para comprobarlo, pero que la Administración declaró confidencial una parte sustancial de lo solicitado y mostró documentación con anonimización que, a su juicio, impide comprobar elementos esenciales y le produce indefensión.

El escrito detalla que, según el pliego, la oferta debía acreditar desde su presentación la efectividad y la localización precisa (con plano a escala 1:5.000 y coordenadas ETRS89 UTM 30) de una planta fija de



fabricación de mezclas bituminosas con capacidad mínima nominal de 160 t/h, y sistema de incorporación de fresado mínimo del 25%. Añade que debía acreditarse la titularidad, alquiler o cesión temporal de esas plantas, y que la cláusula 10.7 del PCAP obliga al licitador propuesto adjudicatario a justificar documentalmente la titularidad o el uso de la planta y de los medios.

En materia de confidencialidad, el recurrente indica que el pliego y el régimen legal solo permiten declarar confidenciales aquellos documentos que contengan secretos técnicos o comerciales, conforme al artículo 133 LCSP, con una declaración expresa y motivada.

El recurrente expone que, desde marzo y durante la tramitación, solicitó acceso a la documentación para comprobar si la planta ofertada por la posteriormente adjudicataria cumplía las condiciones del pliego. Refiere que pidió expresamente la exclusión de ofertas que se basaran en una planta que no reúne los requisitos exigidos en los pliegos, vinculada a una tercera sociedad, que aquí denominaremos como GSL.

El recurso describe que la Administración declaró confidencial gran parte de la documentación requerida y que, en las actas de acceso al expediente, se exhibieron documentos con anonimizaciones de gran importancia, ocultando datos como titularidad, ubicación y características técnicas, lo que le impide ejercer adecuadamente su defensa.

El escrito sostiene que la adjudicataria (y otra entidad mencionada vinculada al mismo grupo) han usado como referencia una planta con capacidad de 120 t/h y sin sistema de fresado, en contra de lo exigido por el pliego. Añade que existieron alertas internas en la mesa de contratación (se menciona al subdirector de la Dirección General de Infraestructuras Viarias) sobre esa irregularidad. Asimismo, se cuestiona la suficiencia del título habilitante ambiental de la planta en cuestión, mencionándose que la autorización ambiental unificada de la planta en cuestión no cubre la capacidad requerida ni los sistemas técnicos exigidos.

El escrito aporta fotografías y documentación técnica para sostener que existe una única planta en Sevilla, no dos como se habría comprometido la adjudicataria en su oferta. Con ello concluye que el adjudicatario incumple el PCAP y que debió ser excluido o, en todo caso, no adjudicatario.

Combate la recurrente las resoluciones de confidencialidad del órgano de contratación (de 14 y 21 de mayo de 2026). Sostiene que este ha declarado confidencial documentación que contiene datos de titularidad, ubicación y características técnicas, calificándola como secreto comercial sin una motivación suficientemente concreta.

El recurrente invoca el marco de la LCSP (citando en particular los artículos 133 y 154.7, además de los artículos 52 y 53), en relación con el acceso al expediente y el derecho de defensa, conectando la cuestión con la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, y la Directiva (UE) 2016/943, para defender que la confidencialidad exige una justificación individualizada y una ponderación con el derecho de acceso y defensa. Se afirma que la confidencialidad aplicada es genérica y aceptada de forma acrítica, vulnerando principios de proporcionalidad, transparencia y el derecho de defensa y a la tutela efectiva. El escrito cita doctrina y resoluciones del Tribunal Administrativo para sostener que la confidencialidad debe ser motivada y limitada.

El recurrente subraya que no pretende acceder a *know-how* operativo o a secretos productivos, sino a datos mínimos imprescindibles para comprobar si el adjudicatario cumple el pliego (ubicación, capacidad, sistema de fresado, etc.). Añade que la falta de acceso real impide controlar el cumplimiento del artículo 150.2 LCSP. Como consecuencia, solicita acceso a la documentación esencial sin ocultaciones indebidas y, si se confirma que la planta utilizada es la de GSL, pide la práctica de prueba pericial y reconocimiento *in situ*.



El escrito reitera que la planta en cuestión no cumple la capacidad y características exigidas, que carece de autorización ambiental adecuada para la producción y capacidad requeridas, y que, además, solo existe una planta frente a dos comprometidas. Se destaca el carácter vinculante del pliego y la exigencia de cumplimiento estricto (se citan los artículos 1, 132 y 139, entre otros, de la LCSP), y se mencionan resoluciones previas del Tribunal en las que se habría proclamado la obligatoriedad del cumplimiento literal del pliego y la consecuencia de exclusión ante incumplimientos.

Se sostiene que el artículo 150.2 LCSP exige acreditar la disponibilidad efectiva de los medios comprometidos en el momento de la adjudicación, sin que quepa una regularización posterior. Se alude a doctrina reciente de este Tribunal Administrativo en esa línea. El recurso vincula esta idea con la crítica a la falta de verificación real por parte del órgano de contratación y con la ocultación de información esencial derivada de la confidencialidad, insistiendo en que todo ello produce indefensión y una adjudicación insuficientemente motivada.

Como pruebas a realizar, el recurrente solicita informe motivado del órgano de contratación que identifique y describa, sin ocultaciones, datos clave de las plantas (titular, provincia, coordenadas y ubicación, capacidad nominal, existencia de sistema de fresado y pretratamiento, y título ambiental), requerimiento a la adjudicataria para permitir el reconocimiento del estado real de las instalaciones; y prueba pericial con inspección *in situ* para corroborar capacidad y requisitos técnicos.

Por último, interesa que se anule la adjudicación y se acuerde la exclusión de la adjudicataria. Subsidiariamente, pide que se proceda a anular la adjudicación del contrato y las resoluciones sobre confidencialidad impugnadas, declarando la indefensión ocasionada a este recurrente y retrotrayendo las actuaciones hasta permitir el acceso al expediente. Pide también que se reconozca el derecho de acceso a documentos esenciales sin opacidad indebida, se practiquen las pruebas propuestas y se acuerde la medida cautelar de suspensión de la tramitación del expediente mientras se resuelve el recurso.

Una vez llevado a cabo el trámite de vista del expediente ante este Tribunal, la recurrente presentó, con fecha 23 de junio de 2026, un escrito de alegaciones complementarias, el cual se articula en torno a lo verificado tras el acceso al expediente, la crítica a la subsanación presentada por la adjudicataria y la reiteración de la petición de exclusión de la adjudicataria y anulación de la adjudicación por incumplimiento del PCAP, apoyada en un dictamen pericial; además de las irregularidades por adscripción de medios de terceros sin el Documento Europeo Único de Contratación (DEUC) correspondiente y las solicitudes finales de prueba y requerimientos.

La parte recurrente afirma que, tras el acceso, se confirman las denuncias ya formuladas en el recurso especial inicial respecto de la oferta de la adjudicataria. Señala que la documentación aportada por esta presenta discrepancias en relación con la planta asfáltica y con la maquinaria comprometida: por un lado, la planta cuya ubicación, identificada mediante plano y coordenadas, se corresponde con una instalación vinculada a GSL, aludiéndose a un acuerdo de 13 de febrero de 2026 para la puesta a disposición de las plantas. Por otro lado, las fresadoras incluidas como medios adscritos no son propias de la adjudicataria, sino aportadas por una tercera empresa del grupo de la adjudicataria, lo que evidencia que los medios esenciales no se han acreditado correctamente en los términos exigidos. Por tanto, la adjudicataria no acredita debidamente la disponibilidad real de los medios mínimos comprometidos para la ejecución del contrato y, por ello, procede mantener la impugnación de la adjudicación.

A continuación, se señala que, en la subsanación presentada por la adjudicataria, esta viene a sostener que la planta se implantará o instalará durante la ejecución del contrato. El recurrente rechaza frontalmente esa tesis y



la califica de irregular: insiste en que, conforme a la interpretación que realiza del PCAP, el requisito no se satisface con un proyecto o compromiso de instalación futura, sino con una planta fija ya existente y ubicada en los términos exigidos antes de la adjudicación. Por ello, considera que la subsanación no aclara ni salva el incumplimiento, sino que lo pone de manifiesto al evidenciar que la planta exigida no estaba realmente disponible en el momento procedimental debido.

El escrito desarrolla la justificación técnica de los incumplimientos que atribuye a la adjudicataria respecto de la planta ofertada. Se afirma que en la ubicación indicada solo existe una planta fija de capacidad nominal 120 t/h, y que esa planta no cumple con las características técnicas exigidas en el pliego, destacándose la ausencia de tratamiento previo del fresado. También se sostiene que no existe la segunda planta con capacidad 160 t/h que el recurrente considera exigida por el PCAP. Para sustentar esta afirmación, el recurrente aporta un dictamen pericial, que acredita que, en la localización indicada, la instalación existente no se corresponde con la planta requerida en términos de capacidad y configuración técnica. A partir de ahí, el recurrente enlaza la constatación material (planta existente de 120 t/h y carencias técnicas) con un incumplimiento sustancial del PCAP. Se dice que el pliego exige una planta fija con determinados parámetros (capacidad mínima y requisitos técnicos relativos a incorporación y tratamiento del fresado), y que esa exigencia debe entenderse cumplida mediante una instalación real, funcional y ubicada, no mediante un compromiso diferido a la fase de ejecución. La acreditación en tiempo y forma de los medios comprometidos es determinante para la validez de la adjudicación.

El recurrente aborda las irregularidades relativas a la adscripción de medios de terceros y la documentación obligatoria cuando se recurre a capacidades ajenas. Pone el foco en que la adjudicataria ha incorporado como medios esenciales dos fresadoras que pertenecen o serían aportadas por otra empresa de su grupo, sin que conste aportado el DEUC correspondiente de esa tercera entidad, pese a que —según sostiene— el pliego y el régimen de adscripción de medios exigen la presentación del DEUC de cada tercero cuyos medios o solvencia se invoquen. Desde esta premisa, califica la actuación como una omisión relevante y no como un mero defecto formal y añade que la aportación posterior o la modificación de la forma de acreditar esos medios tras la presentación inicial afecta a los principios del procedimiento (incluyendo igualdad de trato), al alterar la acreditación inicialmente presentada. En este punto el escrito cita la cláusula 9.2.1 del PCAP, el artículo 75 LCSP y una referencia a la Resolución 3/2025, de 9 de enero de 2025, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), como apoyo a la tesis de que no cabe convalidar o alterar *a posteriori* elementos sustanciales de adscripción de medios o solvencia mediante documentación presentada fuera del momento procedimental oportuno.

Finalmente, el escrito solicita que se admita y practique la prueba pericial aportada; que se requiera la aportación del DEUC de la empresa del grupo de la adjudicataria o, en su caso, se certifique su inexistencia; que se requiera acreditar la autorización ambiental y las características de la planta fija conforme al PCAP con fecha anterior a la adjudicación; y subsidiariamente, que se acuerde un reconocimiento de las instalaciones de GSL con presencia del recurrente y su perito. Con este conjunto de peticiones, el recurrente persigue que se constate el incumplimiento de los requisitos técnicos y documentales y, en consecuencia, se acuerde la exclusión de la adjudicataria y la anulación de la adjudicación.

A este segundo escrito de 23 de junio, se une un informe pericial, encargo por la recurrente, el cual revisa la documentación técnica relativa sobre las plantas en cuestión en este procedimiento, así como a la documentación administrativa vinculada al procedimiento contractual y a la controversia existente. También se consideran datos de localización del emplazamiento y referencias de autorizaciones administrativas ambientales asociadas a la planta, destacándose la discrepancia de lo ofertado con la exigencia contractual de 160 t/h y con la presencia del sistema de fresado requerido. La metodología seguida combina la revisión documental (para



confrontar los requisitos del PCAP con la información técnica aportada de la planta identificada) y la verificación visual, con inspección exterior del emplazamiento y toma de reportaje fotográfico desde distintos puntos, orientada a identificar los elementos característicos de una planta asfáltica (tolvas, cintas, tambor secador, torre de mezcla, sistema de filtrado, chimenea, depósitos, cabina de control, etc.) y a comprobar si existen dos líneas de fabricación completas e independientes o únicamente una.

El emplazamiento se corresponde con una zona industrial asociada a explotación y tratamiento de áridos (cantera), con presencia de acopios, cintas y maquinaria propia de trituración, cribado y clasificación. En ese entorno se identifica una única instalación de fabricación de mezclas bituminosas, con elementos típicos de planta asfáltica (torre de mezcla, tambor secador, módulo de filtración, chimenea, depósitos de betún y combustible, cintas y estructuras auxiliares, y cabina o módulo de control). La configuración y morfología de la planta observada se consideran compatibles con la INTRAME 120 UM, de capacidad nominal 120 t/h, según la comparación con la documentación técnica revisada.

La verificación se centra en determinar si, además de la planta compatible con INTRAME 120 UM (120 t/h), existe otra planta independiente capaz de cumplir la exigencia de 160 t/h. El informe concluye que no se aprecia la existencia de una segunda planta completa e independiente, al no identificarse una duplicidad de los componentes esenciales que caracterizarían dos líneas autónomas de producción (dos torres, dos tambores, dos sistemas completos de filtrado/chimenea, dos sistemas autónomos de betún/dosificación, dos controles, etc.). Los elementos adicionales observados se atribuyen a instalaciones auxiliares propias de la cantera y no a una segunda planta asfáltica. Asimismo, no se constata la presencia del sistema exigido de incorporación de fresado (mínimo 25%) con tratamiento previo asociado a la planta de 160 t/h.

El dictamen final sostiene, de forma coherente con la revisión documental y la inspección visual, que en el emplazamiento inspeccionado existe una única planta compatible con la INTRAME 120 UM (120 t/h), y que no se ha constatado visualmente la existencia de una planta adicional independiente de 160 t/h con las características exigidas en el PCAP (incluida la incorporación de fresado en los términos requeridos).

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Las razones que expone la Administración recurrida, obviamente contrarias al recurso especial interpuesto, son las que a continuación se relacionan.

El informe de 29 de mayo de 2026 identifica que el recurso se articula, esencialmente, en dos bloques de alegaciones: por un lado, sobre el incumplimiento técnico por la planta de fabricación de mezclas bituminosas adscrita por la adjudicataria (capacidad, fresado, autorizaciones, y realidad e identidad de la planta), y, por otro, la indefensión por el tratamiento de confidencialidad y el acceso restringido a documentación relevante.

En cuanto a la primera de las cuestiones, el órgano centra su respuesta en qué exige exactamente el pliego y en qué momento y por qué vía se comprueba. En ese contexto, el informe transcribe el requisito del PCAP (Anexo I, apartado 4.F), destacando la exigencia de: *“1 planta fija de fabricación de mezclas bituminosas con capacidad mínima nominal de 160 t/h y con sistema de incorporación de fresado en un mínimo del 25%. Para ello, la planta tiene que contar con un sistema de tratamiento previo del fresado (desfragmentador y cribado posterior). La planta deberá estar ubicada en la provincia del lote correspondiente...”*. A partir de ahí, el informe explica que, en la fase de presentación de ofertas, la acreditación se articula mediante declaración responsable unificada y el compromiso de adscripción (propiedad, alquiler o acuerdo), con aportación de plano y ubicación, y que el pliego no exige aportar desde el inicio toda la documentación técnica exhaustiva, enmarcando la cuestión en



el artículo 150.2 LCSP y la cláusula 10.7 del PCAP.

El órgano argumenta que, cuando surgieron las dudas internas sobre la planta, la mesa consideró que no correspondía en ese momento (calificación del sobre núm. 1) un análisis técnico exhaustivo sobre si la planta cumple materialmente cada extremo exigido, sino verificar que lo declarado se ajustaba formalmente y que el licitador asumía el compromiso. Según el informe, la comprobación documental se sitúa en el trámite previo a adjudicación (art. 150.2 LCSP y PCAP). La mesa no pretendía “mirar hacia otro lado”, sino respetar el diseño del procedimiento y los pliegos.

Así, en el trámite oportuno, la adjudicataria aportó documentación que acredita la disponibilidad y adscripción de las plantas, y que la mesa revisó esa documentación, incluyendo la participación del vocal del área técnica. La adjudicataria presentó un compromiso firmado con un tercero (titular de los medios) que pondría a disposición dos plantas en el mismo emplazamiento, con capacidades diferentes, destacándose la disponibilidad de una planta que cumple la capacidad exigida y la incorporación de fresado en el porcentaje requerido. El informe también destaca que el compromiso está firmado antes de la fecha límite de presentación de ofertas.

El órgano niega que pueda exigirse como requisito de licitación algo no contemplado en los pliegos: el informe afirma que el PCAP no exige la aportación de Autorización Ambiental Unificada (AAU) u otra habilitación concreta como condición de admisión. El razonamiento se formula desde el carácter vinculante del pliego (*lex contractus*) y la necesidad de no introducir exigencias no previstas, por afectar a los principios de igualdad y concurrencia. Más allá del trámite de adjudicación, la Administración mantiene potestades para comprobar en ejecución que los medios comprometidos y las condiciones técnicas se cumplen efectivamente, con referencia a la normativa y a las previsiones del PCAP sobre ejecución (artículo 190 LCSP y cláusula 25 PCAP), señalándose eventuales consecuencias en caso de incumplimiento.

El informe concluye que no se aprecia causa para excluir a la adjudicataria ni para anular la adjudicación por este motivo, ya que lo exigido por el pliego se acreditó correctamente en el momento procedimental correspondiente y no cabe incorporar exigencias no previstas (como la AAU).

En cuanto a la indefensión por confidencialidad y acceso restringido a la documentación del expediente, el informe explica que la adjudicataria alegó confidencialidad respecto de parte de la documentación relativa a medios materiales aportados por terceros, señalando que contenía información sobre acuerdos comerciales cuya difusión podría causar perjuicios. El órgano tramitó esa petición y dictó resoluciones de confidencialidad (se citan dos, con fechas concretas), declarando confidenciales determinados extremos (en particular, datos de titularidad y ubicación de la planta) y permitiendo el acceso a la documentación no afectada por esa reserva. Con ello se pretendió equilibrar el derecho del licitador adjudicatario (y de terceros) a proteger información comercial sensible, con el derecho del recurrente a acceder a lo necesario para articular su impugnación.

Desde esa idea, el informe rechaza que exista indefensión material, destacando que el recurrente ha podido formular el recurso y que ha tenido acceso a parte relevante de la documentación del expediente, además de poder articular alegaciones en el propio cauce del recurso especial. Por tanto, la confidencialidad aplicada fue procedente y proporcionada, con lo que el acceso concedido (aunque parcial) no vulneró el derecho de defensa del recurrente.

El informe finaliza postulando la desestimación del recurso y el mantenimiento de la resolución de adjudicación



del Lote 7, por considerar que la adjudicataria cumplió lo exigido en pliegos respecto de la planta y su adscripción, la mesa actuó conforme al momento procedimental de comprobación y la confidencialidad aplicada no generó indefensión.

En su informe de 1 de julio de 2026, el órgano de contratación contesta ordenadamente a los puntos de la ampliación del recurso, manteniendo la línea de lo ya defendido en el informe anterior y apoyándose también en la actuación de la mesa, en sus sesiones de 16 y 28 de abril de 2026.

Sobre la planta de mezclas bituminosas y el cumplimiento del PCAP, se reitera que la adjudicataria propuso y asumió compromisos de medios materiales, incluyendo la disponibilidad de dos plantas y que, al menos, una de ellas se considera conforme con las exigencias del PCAP conforme al modo de acreditación previsto. El informe incorpora además un informe técnico adicional de 1 de julio de 2026, emitido por el Subdirector de la Dirección General de Infraestructuras Viarias, que analiza la adecuación del compromiso de medios en relación con el apartado 4.F del Anexo I del PCAP.

Sobre la adscripción de medios, el órgano de contratación diferencia entre Integración de solvencia con medios externos (artículo 75 LCSP) y compromiso de adscripción de medios materiales como obligación adicional vinculada a la ejecución (artículo 76 LCSP). En este marco, sostiene que la disponibilidad de las fresadoras se configuró como compromiso de adscripción de medios y no como integración de solvencia del artículo 75. Al tratarse de adscripción de medios, no se justifica exigir automáticamente el DEUC como si se tratase de integración de solvencia. En apoyo en esta doctrina, se citan la Resolución de este Tribunal 374/2024, de 20 de septiembre de 2024, en la que se subraya que el compromiso de adscripción de medios (artículo 76 LCSP) no equivale a solvencia técnica o profesional exigible como requisito de admisión, y que la acreditación efectiva de disponibilidad se exige en el marco del artículo 150.2 LCSP. También se menciona la Resolución TACRC 949/2019, de 14 de agosto de 2019, que incide en que la adscripción de medios constituye una obligación adicional para asegurar la correcta ejecución del contrato y que su acreditación no debe imponerse en la fase previa como causa de exclusión.

El órgano de contratación concluye que, a la vista de la documentación y de la configuración jurídica de los medios como compromisos de adscripción, no procede la exclusión ni la estimación de las alegaciones basadas en presuntas insuficiencias o irregularidades de la maquinaria y de la planta, defendiendo la corrección de mantener la adjudicación.

Al informe de 1 de julio de 2026, se une un informe técnico, también del mismo día, emitido por la Dirección General de Infraestructuras Viarias de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, elaborado a raíz del requerimiento, antes mencionado, realizado por la Secretaría de este Tribunal. El informe enumera los medios materiales cuya acreditación se exige al adjudicatario en el PCAP y que deben quedar justificados documentalmente. En síntesis, se contemplan las siguientes categorías:

- Planta fija de fabricación de mezclas bituminosas, con capacidad mínima nominal de 160 t/h, con sistema para incorporar 25% de fresado, incluyendo desfragmentador y cribado, y ubicada en la provincia del lote.
- Extendedoras asfálticas: 2 unidades sobre orugas, con nivelación automática sin contacto, ancho mínimo 2,50 m y sistemas de compactación de alto rendimiento.
- Compactadores de neumáticos: 2 unidades para mezclas bituminosas, con al menos 7 ruedas y peso mínimo de 3.000 kg por rueda.
- Rodillos metálicos vibratorios: 2 unidades para compactación, con peso mínimo total de 9 t.
- Fresadoras: 1 unidad con ancho mínimo 1,80 m y otra con ancho mínimo 1,0 m.



- Cisternas calorifugadas para emulsión: 2 unidades con rampa para riego de adherencia.

Además, el informe recoge la exigencia relativa a mejoras, vinculadas a la puesta a disposición de equipo adicional de extendido y fresado y personal especializado.

El núcleo del informe consiste en detallar qué documentación se ha presentado para cada tipo de medio y cómo esa documentación se vincula con el cumplimiento de lo requerido:

- Planta de fabricación de mezclas bituminosas: se identifica la aportación documental que acredita la disponibilidad de la planta y de equipos asociados, incluyendo referencias a un acuerdo y a aceptaciones de pedido relativas a una planta asfáltica UM-160 (INTRAME) y a un equipo fijo para reciclado en frío (también INTRAME), con fechas concretas consignadas en el propio informe.
- Extendedoras asfálticas: se relacionan facturas asociadas a extendedoras (con mención de modelos concretos), incluyendo documentación que el informe vincula tanto al cumplimiento del medio exigido como a la parte de mejoras (equipo adicional).
- Compactadores de neumáticos: se mencionan, entre otros justificantes, una resolución de modificación de registro industrial con listado de maquinaria, así como facturas de adquisición de equipos (incluyendo un compactador identificado como CCH 7.21) y otra documentación asociada a maquinaria incorporada como mejora.
- Rodillos metálicos vibratorios: se reseña igualmente una resolución de modificación de registro con el rodillo tándem vibrante (modelo HAMM HD 110), junto con facturas que el informe utiliza para acreditar su disponibilidad, incluyendo una referencia adicional en el apartado de mejora.
- Fresadoras: el informe conecta la acreditación de este medio con una resolución de modificación de registro industrial (listado de maquinaria) y con facturas relativas a fresadoras cuyos modelos se identifican en el documento, incorporando también una referencia específica asociada a la mejora.
- Cisternas calorifugadas para emulsión: se citan certificados de cisterna, así como documentación de carácter vehicular (tarjeta de inspección y datos identificativos del camión cisterna), y se incorpora, para la mejora, la referencia a un acuerdo y a un camión cisterna identificado por matrícula en el propio informe.

De forma transversal para todos los medios adscritos, el informe deja constancia de que la comprobación se apoya en documentación como aceptaciones de pedido, facturas, resoluciones registrales e industriales, certificados técnicos y documentación asociada a vehículos (incluyendo datos de inspección e identificación), vinculando esos documentos a los medios concretos exigidos.

La Dirección General concluye que, documentalmente, los medios materiales presentados por el adjudicatario para el Lote 7 cumplen los requisitos técnicos exigidos en el PCAP (apartado 4.F del Anexo I).

3. Alegaciones de la adjudicataria.

Considera, según su escrito de 26 de junio de 2026, que constituye doctrina pacífica y consolidada de nuestro ordenamiento jurídico el carácter vinculante de los pliegos reguladores de la licitación, a los que, por su carácter de *lex contractus*, hay que estar y atenerse. Al respecto de los pliegos de la presente contratación, estos son



absolutamente claros al especificar los medios a adscribir al contrato como criterios de concreción de condiciones de solvencia y los medios ofertados a mayores de los indicativos de la solvencia. Nuestra jurisprudencia también es clara al respecto, al distinguir entre la disponibilidad de los medios, que debe justificar el propuesto como adjudicatario, y la efectiva aportación de esos medios al contrato que debe realizarse por el contratista y comprobarse en fase de ejecución. La adjudicataria ha justificado la disponibilidad de la concreción de las condiciones de solvencia, con medios propios para la justificación de la maquinaria de obra y con medios de la sociedad GSL para la aportación de los terrenos y las plantas industriales, además de equipos complementarios, aportando los documentos exigidos al respecto tanto por los pliegos como por la legislación vigente.

Además, ha realizado una oferta de maquinaria de un equipo de extendido y un equipo de fresado adicional, aportando justificación de la misma y carta de compromiso de una empresa de su grupo para complementar dicha oferta, y dado que dicho criterio opera como criterio de valoración y no de solvencia, no requiere la aportación del DEUC como erróneamente señala la recurrente.

Por tanto, solicita que se resuelva el recurso presentado por la recurrente.

SEXTO. Consideración previa sobre la solicitud de acceso al expediente.

El Pleno del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales en su reunión de 10 de junio de 2026, tomó el acuerdo de estimar la petición de acceso, por los siguientes motivos:

1º.- El recurso especial, presentado el día 27 de junio de 2026, se apoyaba principalmente en la idea de que el recurrente desconocía cuál era concretamente la planta fija de fabricación de mezclas bituminosas que aportaba la adjudicataria y que, según aquel, aquella no cumple con los requisitos establecidos en el PCAP. Si bien tenía sospechas sobre dónde estaba situada, el desconocimiento de estos datos le impedía hacer un recurso suficientemente fundado, lo que podía justificar, por sí solo, el acceso al expediente en los términos del artículo 52.3 LCSP, teniendo en cuenta que, en el trámite del 52.2, el órgano de contratación había denegado el acceso a determinados pasajes y, muy especialmente, a la localización de la planta. A este respecto, nuestra Resolución núm. 353/2021, de 30 de septiembre de 2021 (Recurso núm. 134/2021), señala: *«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»*. En este caso, el acceso a la información al expediente (concretamente a los datos sobre los medios adscritos por la adjudicataria para la ejecución del contrato) se torna necesario para dar la posibilidad al recurrente de interponer un recurso con las garantías legalmente establecidas y desplegar así todos los medios de defensa de sus posiciones.

2º. Si bien lo anterior podría ser suficiente para consentir el acceso solicitado, como se explica en el antecedente de hecho cuarto, este Tribunal consideró necesario conceder a la adjudicataria un plazo de cinco días hábiles para que aclarara y concretara el alcance de la declaración de confidencialidad de su oferta. La petición de aclaraciones tenía fecha 2 de junio y se puso a disposición de la adjudicataria, mediante medios electrónicos, el mismo día. La adjudicataria no contestó en el plazo otorgado, el cual -en aplicación de la disposición adicional decimoquinta de la LCSP- se computa desde el envío de la notificación. Por ello, a la vista de que la adjudicataria no había ejercido su derecho en tiempo y de lo señalado en el punto 1º, se concedió el acceso mediante acuerdo de 10 de junio de 2026.



3º.- Si bien la decisión sobre la vista del expediente se tomó, como se ha dicho, con fecha 10 de junio, la adjudicataria presentó sus alegaciones, fuera de plazo, el día 19 de junio. Y aunque obviamente no pudieron pesar a la hora de decidir sobre el acceso a la documentación, debe señalarse que el escrito en cuestión contribuye a justificar la decisión tomada, en tanto la adjudicataria dice textualmente en su escrito: *“De hecho, a pesar de que el recurrente insiste hasta la saciedad que no puede articular un recurso con plenitud de garantías sin conocer la ubicación de la planta, su verdadero titular y las características técnicas, lo cierto es que tal y como se desprende de su escrito, y reconoce expresamente el recurrente, no sólo conoce la ubicación propuesta para las plantas asfálticas a adscribir al contrato y la propiedad tanto de la parcela como de dichas plantas, sino que incluso ha llegado a aportar un reportaje fotográfico de la parcela de dudosa procedencia. Aunque desconocemos cómo ha sido posible que el recurrente llegara a conocer esos datos, pues según denuncia en su recurso, la mesa de contratación se ha negado a facilitárselos, lo cierto es que los conoce, por lo que la supuesta indefensión alegada no puede ser considerada más que un pretexto para acceder al resto de información que desconoce, a pesar del control/conocimiento sobre el mercado que dicho recurrente se ufana en ejercer”*. Por tanto, las manifestaciones de la adjudicataria permiten apreciar que una parte relevante de la información cuya protección se pretendía ya era efectivamente conocida por la recurrente o podía ser identificada por esta, circunstancia que debilita de forma significativa la justificación de su tratamiento como información reservada.

Téngase en cuenta que la confidencialidad se extiende solo a información que sea verdaderamente secreta, es decir, que no resulte accesible o pueda ser consultada por terceros. La Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, en su artículo 1.1, 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. Si la propia entidad que detenta el secreto considera que la información en cuestión ha dejado de tener este carácter, habiendo sido accesible para su competidor por el medio que sea, habrá de concluirse que esta perdió la condición de confidencial y en consecuencia la protección legal a su no divulgación, lo que ratifica, a toro pasado, la decisión de este Tribunal de conceder el acceso.

SÉPTIMO. Consideraciones sobre la solicitud de prueba realizada por la recurrente.

En el recurso presentado el 27 de mayo de 2026, la prueba solicitada fue:

1. Informe motivado por el órgano de contratación que describa esos extremos verificadores, manteniendo visibles el titular, la provincia, coordenadas/ubicación, capacidad nominal, existencia de sistema de fresado y pretratamiento, y título ambiental.
2. Requerimiento al adjudicatario para permitir el reconocimiento de las instalaciones de dicha sociedad, a efectos de verificar única y exclusivamente plantas instaladas, desde cuándo y capacidad y restantes exigencias del PCAP.
3. Pericial, para lo cual es necesario la inspección *in situ*.

En el escrito de alegaciones complementarias de la recurrente, de 23 de junio de 2026, se pidió:



1. Que se tuviera por practicada la prueba pericial, tal y como se anunció en el recurso.
2. Se requiriera la entrega del DEUC de la empresa del grupo de la adjudicataria a la Consejería o se certificara, en su caso, su inexistencia.
3. Se requiriera a la adjudicataria la existencia de autorización ambiental de planta fija de fabricación de mezclas bituminosas con capacidad mínima nominal de 160 t/h y con sistema de incorporación de fresado en un mínimo del 25%, contando con sistema de tratamiento previo del fresado (desfragmentador y cribado posterior) antes de 6 de mayo de 2026, esto es, antes de la fecha de adjudicación, en las coordenadas que prevé.
4. En caso de negarse la inexistencia de planta anterior implantada en las coordenadas conforme exige el PCAP, se proceda al reconocimiento de las instalaciones de GSL, solicitándose acompañar por esta representación y su perito.

En este sentido, debe decirse que este Tribunal, tras el trámite de alegaciones complementarias, ha solicitado expresamente al órgano de contratación informe técnico sobre el cumplimiento del PCAP por parte de la oferta de la adjudicataria, aceptando asimismo, como prueba, el informe pericial presentado por la recurrente. En el siguiente fundamento de derecho, nos pronunciaremos precisamente sobre el valor concedido a cada uno de estos informes.

No obstante lo anterior, a la vista del expediente administrativo y de las diligencias llevadas a cabo en el presente procedimiento de recurso especial, se hace necesario denegar el resto de pruebas propuestas. En este sentido, hay aquí que recordar que el artículo 56.4.2º LCSP señala que el órgano competente para la resolución del recurso podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.

Así, el requerimiento del DEUC de la empresa del grupo de la adjudicataria (o certificado de su inexistencia) y el requerimiento de la existencia de autorización ambiental de planta fija de fabricación de mezclas bituminosas, son dos diligencias probatorias que han de rechazarse por considerarlas manifiestamente innecesarias, ya que nada aporta al procedimiento la comprobación de los extremos que con las mismas se pretenden acreditar y en nada cambiarían el sentido de la presente resolución, como puede comprobarse de la argumentación que se desarrolla en el siguiente fundamento jurídico. Todo ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 56.4.2º LCSP y de la doctrina de este Órgano (por todas, Resolución núm. 242/2023, de 3 de mayo de 2023, recaída en el Recurso 141/2023).

En cuanto al reconocimiento de la planta y la realización de inspección *in situ*, nos encontramos ante pruebas manifiestamente improcedentes, en tanto que exceden -con mucho- el proceso de verificación necesario para proceder a la adjudicación de un contrato del sector público o para resolver un recurso especial en materia de contratación. Esto es, a la hora de valorar las diferentes ofertas, el órgano de contratación no lleva a cabo inspecciones presenciales para comprobar la realidad y veracidad de las ofertas, sino que se apoya en la documentación presentada, sin perjuicio de solicitar cualquier aclaración o ampliación que pueda resultar procedente. Entendemos además que, para que el órgano de contratación pudiera llevar a cabo esa comprobación material sobre las instalaciones físicas de una empresa, sería necesario que el PCAP contemplara expresamente la obligación de la empresa licitadora a estar y pasar por la inspección de los técnicos de la



Administración. Si improcedente resulta esta forma de acreditar la veracidad de la oferta, aún resulta más inapropiado que el resto de licitadores (como pretende la recurrente) participen de la inspección.

Lo dicho sobre los límites de comprobación del órgano de contratación, debe también predicarse sobre la labor de este Tribunal, que obviamente carece de capacidad para exigir una inspección presencial de unas determinadas instalaciones privadas, especialmente cuando esta tarea material se llevaría a cabo sobre una planta que pertenece a una empresa que no es licitadora en el procedimiento de contratación ni es parte en el recurso especial, sin que el recurso aporte un principio de prueba suficientemente consistente que justifique una actuación instructora extraordinaria de tal intensidad,. La práctica de estas pruebas desnaturalizaría la función revisora del recurso especial, convirtiéndolo en una fase instructora, superior incluso a la que realiza la mesa de contratación y equivalente a una comprobación material de medios propia de la ejecución contractual pero no prevista para esta vía de impugnación.

Lo solicitado por la recurrente (que el Tribunal verifique materialmente la existencia y características operativas de instalaciones industriales, más allá de la comprobación de legalidad de la decisión de adjudicación adoptada a partir de la documentación preadjudicatoria y del informe técnico emitido) es una pretensión que excede el estándar propio de control en sede de recurso especial, en el que el Tribunal debe verificar la corrección jurídica del iter procedimental y la razonabilidad del juicio técnico, pero no sustituirlo por una comprobación material directa que deviene desproporcionada a todos los efectos.

A todo lo anterior debe sumarse que el artículo 28.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), señala que los interesados se responsabilizarán de la veracidad de los documentos que presenten, siendo pues los licitadores (así como las partes en este recurso especial) responsables de que la información aportada refleje fidedignamente la realidad de sus ofertas.

OCTAVO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

1. Antecedentes que constan en el expediente administrativo.

El apartado 4.F.2 del Anexo I del PCAP que rige la licitación señala:

«Compromiso de adscripción de medios materiales: Sí.

En caso afirmativo, se consideran medios suficientes como mínimo los siguientes:

- 1 planta fija de fabricación de mezclas bituminosas con capacidad mínima nominal de 160 t/h y con sistema de incorporación de fresado en un mínimo del 25%. Para ello, la planta tiene que contar con un sistema de tratamiento previo del fresado (desfragmentador y cribado posterior). La planta deberá estar ubicada en la provincia del lote correspondiente, garantizando de esta forma que las mezclas lleguen al extendido en condiciones óptimas de calidad, considerando que una sola planta es susceptible de abastecer a toda el área geográfica de la provincia correspondiente.*
- 2 extendedoras asfálticas sobre orugas, con sistema de nivelación automática mediante sensores sin contacto y regla extensible. Dotadas de sistemas de compactación de alto rendimiento de ancho mínimo 2,50 m.*
- 2 compactadores de neumáticos para mezclas bituminosas de por lo menos 7 ruedas y 3.000 kg de peso por rueda.*
- 2 rodillos metálicos para compactación de mezclas bituminosas con sistema de vibración y 9 toneladas de peso total como mínimo.*



- 1 fresadora de ancho de trabajo mínimo de 1,80 metros y una fresadora de ancho de trabajo mínimo de 1 metro.
- 2 cisternas de emulsión calorifugadas con rampa de riego para la extensión del riego de adherencia. (...)

Documentación justificativa de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato:

- Declaración responsable del personal técnico (anexo XV).
- Declaración responsable con relación detallada de medios materiales.
- Otra documentación justificativa: el licitador propuesto adjudicatario debe acreditar la titularidad, el alquiler o el acuerdo de utilización de la planta y demás medios detallados en la declaración responsable unificada con la documentación necesaria que acredite las características exigidas (factura, contratos, acuerdos, etc.)».

2. Análisis jurídico del asunto.

Una vez resueltas las cuestiones relativas al acceso al expediente y la prueba solicitada, el objeto del recurso se circunscribe a dirimir si los medios materiales aportados por la adjudicataria (especialmente la planta fija de fabricación de mezclas bituminosas) cumplen con los requisitos y características exigidas por el PCAP y ello se ha acreditado en el momento procedimental oportuno.

El enjuiciamiento del Tribunal, cuando la cuestión debatida se ancla en apreciaciones estrictamente técnicas — como la verificación de medios materiales y la correspondencia de la documentación técnica con las prescripciones del pliego— se rige por la doctrina de la discrecionalidad técnica. Ello exige que el control revisor se limite a comprobar la regularidad procedimental y la ausencia de arbitrariedad, discriminación o error material manifiesto, sin sustituir el criterio técnico razonado y motivado por otro propio. Por tanto, la cuestión debe resolverse desde la propia configuración del expediente y del pliego aportado y, correlativamente, desde el estándar de control que corresponde a este Tribunal: esto es, verificar si la mesa y el órgano de contratación han aplicado un criterio coherente, uniforme y no discriminatorio, y si han exigido al adjudicatario, en el momento procedimental oportuno, documentación suficiente que permita tener por acreditada la disponibilidad y puesta a disposición de los medios exigidos en los términos del PCAP.

En cuanto a si la aplicación de los criterios técnicos ha sido realizada correctamente o no por la mesa de contratación, debemos acudir a la mencionada doctrina de este Tribunal Administrativo con respecto a la discrecionalidad técnica. Para ello citaremos la Resolución núm. 8/2026, de 9 de enero de 2026 (Recurso núm. 704/2025):

«A la vista de la exposición de las partes, en el enfoque de la cuestión litigiosa, hemos de partir, como premisa previa, de la doctrina de los órganos de resolución de recursos contractuales y de los tribunales de justicia sobre la discrecionalidad técnica, de cuño jurisprudencial, reiteradamente expuesta en nuestras resoluciones (v.g. Resolución 34/2019, de 14 de febrero) cuando el objeto de discusión se ha centrado en dicha valoración técnica, en este caso, invocada por todas las partes en la tramitación del presente recurso.

Sobre esta cuestión, este Tribunal tiene una doctrina reiterada (v.g. Resoluciones 105/2020, de 1 de junio, 250/2021, de 24 de junio y 275/2022, de 20 de mayo), según la cual 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. En tal



sentido, como afirma el Tribunal Supremo en la Sentencia de 16 de diciembre de 2014 (Recurso 3157/2013), la solvencia técnica y neutralidad que caracteriza a los órganos calificadores o evaluadores impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurre en error técnico. Igualmente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009, declara que «la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción iuris tantum 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».

Conforme a dicha doctrina, la función de este Tribunal no alcanza a la revisión de los juicios técnicos emitidos al respecto, sino a la labor de verificación de los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional de la Administración, entre los que cobran especial relevancia la 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 juicios de valor es una de las funciones que facilita el control de legalidad de la adjudicación.

En definitiva, pues, los criterios evaluables en función de juicios de valor, como sucede en nuestro caso con los criterios controvertidos, tienen la peculiaridad de que se refieren en todo caso a cuestiones que, por sus características, no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables.

La esencia de los criterios dependientes de un juicio de valor estriba precisamente en la existencia de una apreciación técnica personal de quien realiza el análisis».

Respecto de esta apreciación doctrinal aplicada a casos como el que nos ocupa, se ha de recordar que, al igual que ocurre con la verificación del cumplimiento del PPT o con la valoración de las proposiciones respecto de los criterios de adjudicación de aplicación mediante fórmulas, la constatación del cumplimiento de los requisitos previos a contratar, por parte de la propuesta adjudicataria, puede exigir, como es el caso, desplegar un análisis técnico, al resultar especialmente compleja 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 el supuesto analizado, como decimos, partimos de que existe un análisis objetivo sobre los medios adscritos a la ejecución del contrato. Por tanto, reiteramos que, a la vista del análisis necesario para validar lo ofertado, nos encontramos ante una cuestión que incorpora elementos técnicos especializados cuya apreciación corresponde en primer término al órgano de contratación, sin perjuicio del control que corresponde a este Tribunal sobre la suficiencia, coherencia y razonabilidad de la documentación presentada para acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos por el PCAP.

En este sentido, la mesa de contratación requirió la documentación previa a la adjudicataria relativa a los medios materiales adscritos al contrato (que es lo que aquí interesa), debiendo esta completar la información en fase de subsanación. La mesa consideró suficiente lo aportado y propuso la adjudicación. Pone la recurrente, sin embargo, en duda la corrección del cumplimiento de los medios adscritos, especialmente en lo relativo a la



planta. Para resolver esta discrepancia, junto con la petición de un segundo informe tras la vista del expediente, este Tribunal solicitó al órgano de contratación un informe técnico sobre el estricto cumplimiento de los requisitos exigidos por el PCAP, que son exclusivamente los que aparecen en el apartado 4.F.2 del Anexo I del pliego administrativo.

Consta en el expediente, en respuesta a la petición de este Tribunal, informe técnico-administrativo, de 1 de julio de 2026, de la Dirección General competente, que inventaría los medios materiales exigidos por el PCAP para el Lote 7 (planta fija, extendedoras, compactadores de neumático, rodillos, fresadoras y cisternas) y relaciona, para cada uno de ellos, la documentación aportada por la adjudicataria para acreditar su disponibilidad. Dicho informe concluye que los medios que aparecen en la información presentada (aceptaciones de pedidos, facturas, registro de establecimientos industriales, certificados, fichas de Inspección de Vehículos y permisos de circulación) cumplen documentalmente con los requisitos técnicos exigidos en el PCAP del contrato. Esta afirmación de la Administración contratante se realiza sobre la base de documentos directamente vinculados a la disponibilidad comprometida por la adjudicataria, mientras que el dictamen aportado por la recurrente se fundamenta principalmente en observaciones externas sobre un emplazamiento determinado y no en el examen completo de la documentación contractual utilizada para acreditar los medios.

Frente a ello, la recurrente aporta un dictamen pericial basado en una inspección visual externa de la planta en cuestión, concluyendo que únicamente se aprecia una planta INTRAME 120 UM (120 t/h) y que no se constata visualmente una segunda planta de 160 t/h ni dos líneas independientes, reconociendo además la limitación propia de una inspección sin acceso interior, sin ensayos funcionales y sin pruebas productivas.

A la vista de ambos elementos, como ya hemos dicho, el análisis del Tribunal debe ceñirse a comprobar si el órgano de contratación ha incurrido en error patente, arbitrariedad o falta de motivación suficiente en la aceptación de la documentación acreditativa presentada por la adjudicataria en el trámite preadjudicatorio. Y, en este punto, no puede obviarse que el informe técnico de la Administración no se limita a una mera afirmación, sino que describe el cuadro de medios exigidos y la documentación soporte, concluyendo el cumplimiento documental de los requisitos del pliego administrativo, lo que activa la presunción de acierto propia de los informes técnicos de la Administración.

El dictamen pericial aportado por la recurrente constituye un medio probatorio relevante, pero sus conclusiones no permiten afirmar con el grado de certeza necesario que la documentación examinada por el órgano de contratación fuera incorrecta, incompleta o incompatible con las exigencias del pliego, ni evidencian un error manifiesto en la comprobación efectuada durante el trámite del artículo 150.2 LCSP. En sede del procedimiento de recurso especial, la revisión no puede transformarse en una nueva peritación sustitutiva ni en una fiscalización técnica plena del expediente, salvo que concurran indicadores claros de arbitrariedad o error manifiesto, lo que no resulta acreditado con la intensidad necesaria a partir del material probatorio existente.

Así, las discrepancias, sin más, de un licitador con respecto a la evaluación pública (incluso cuando se presentan en la forma de un informe técnico), constituyen solo una libre apreciación, pero no prueban la existencia de un error o arbitrariedad, de forma que la opinión subjetiva de quien impugna no puede prevalecer como juicio técnico paralelo, a no ser que se hayan superado -y así se acredite- los límites de la discrecionalidad técnica en los términos que antes se han expuesto (v.g., Resoluciones TARCJA 105/2020, de 1 de junio, 250/2021, de 24 de junio y 275/2022, de 20 de mayo). La mera discrepancia con la valoración efectuada no constituye por sí sola prueba de ilegalidad. En consecuencia, del contenido del expediente administrativo y de las diligencias realizadas en el seno de este recurso especial, ha de entenderse que la decisión de la mesa de contratación, considerando que el adjudicatario justificó suficientemente los medios materiales que aporta al contrato de



acuerdo con lo exigido en el PCAP, no contiene error, discriminación ni arbitrariedad. En consecuencia, la valoración técnica de la mesa de contratación queda suficientemente justificada.

Por otro lado, en cuanto a la cuestión alegada por la recurrente de que la adjudicataria adscribió un determinado medio material sin presentar el DEUC de la empresa que aportaba dicho medio, debe distinguirse entre la situación en la que el licitador desea integrar la solvencia con medios y capacidades de otra empresa (artículo 75 LCSP) y la que se produce cuando se trata de asumir un compromiso de adscripción de medios como obligación adicional de ejecución utilizando medios de terceros (recogido en el artículo 76.2 LCSP). Solo en el primer caso la LCSP impone expresamente que la empresa colaboradora de la licitadora presente también su propia declaración responsable. Así, el artículo 140.1, letra c), LCSP circunscribe la obligación de presentar declaración “*de conformidad con el artículo 75 de la presente Ley*” a todas las empresas que confluyen en la integración de la solvencia, no haciéndose referencia en el precepto al compromiso adicional de medios del artículo 76 LCSP.

Cuando el pliego exige un compromiso de adscripción de medios materiales, ese compromiso se integra en el contrato y puede configurarse como obligación esencial o con penalidades si se incumple, de forma que, en fase de licitación, basta con declarar el compromiso (en este caso, mediante la declaración responsable unificada del Anexo II-B del PCAP), quedando la acreditación efectiva para el trámite del art. 150.2 LCSP, reservada al licitador que ha presentado la mejor oferta. En esta lógica (plasmada en el propio PCAP), no resulta exigible la presentación de un DEUC adicional cuando la intervención de la empresa tercera no tiene por finalidad completar la solvencia del licitador sino exclusivamente garantizar la disponibilidad futura de medios comprometidos para la ejecución.

La diferencia aquí expresada es muy relevante en la práctica, ya que, en la adscripción de medios (artículo 76.2), lo que se pretende es garantizar que el adjudicatario contará con medios suficientes para ejecutar el contrato; por eso, el control se sitúa en el trámite del artículo 150.2 y, si procede, en la ejecución como obligación esencial cuyo incumplimiento es penalizable. En cambio, cuando se pretende la integración de solvencia (artículo 75), el tercero soporta (total o parcialmente) la aptitud del licitador y es por eso que la LCSP impone la presentación de su DEUC [artículo 140.1, letra c)], ya que la actuación de dicho tercero actúa como puerta de entrada del ofertante a la licitación, a la cual no podría acceder sin el complemento de la solvencia.

Citamos a este respecto, a modo de ejemplo, la Resolución 691/2020, de 19 de junio de 2020 (Recursos 353/2020 y 354/2020), del TACRC, cuando establece:

«Como señalara este Tribunal en otras resoluciones (por todas, la nº 949/2019, de 14 de agosto de 2019), el artículo 76.2 de la LCSP permite que los órganos de contratación pueden exigir a los licitadores que, además de acreditar su solvencia o clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios materiales o personales suficientes para ello, configurando una obligación adicional de proporcionar a la ejecución del contrato unos medios, materiales o personales, concretos, de entre aquéllos que sirvieron para declarar al empresario apto para contratar con la Administración.

Esta concreción de las condiciones de solvencia no puede confundirse con la solvencia profesional o técnica, pues la solvencia es un requisito de admisión, de carácter eliminatorio y no valorativo, de modo que quienes no cumplan los requisitos exigidos son excluidos de la licitación. En cambio, el artículo 76.2 de la LCSP sólo exige que los licitadores presenten un compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de determinados medios materiales o personales, al momento de la acreditación de la capacidad y solvencia, cuya materialización sólo debe exigirse al empresario que resulte primer clasificado en la licitación del contrato. Es en el momento previo



al acto de adjudicación cuando el órgano de contratación puede exigir al adjudicatario que acredite que realmente cuenta con los medios materiales o personales que se comprometió a adscribir a la ejecución del contrato, como dispone el artículo 150.2 LCSP.

En fin, es por ello, por no ser obligado disponer de los medios comprometidos hasta el momento previo a la adjudicación del contrato, es decir para que una vez formalizado aquel pueda iniciarse la ejecución en los términos establecidos en los pliegos y en la oferta aceptada, no puede imponerse que se acredite disponer de tales medios durante el proceso de licitación del contrato previo al requerimiento del artículo 150.2 LCSP, ni sancionarlo en otro caso con la exclusión de la licitación».

En cuanto a la falta de Autorización Ambiental Unificada (AAU) que alega la recurrente en relación con la planta o plantas adscritas, puede comprobarse que el PCAP no requiere dicho requisito ni entre las características físicas de los medios exigidos ni entre la documentación a aportar. Por tanto, la mesa de contratación no podía exigir este requisito en modo alguno, ya que el pliego administrativo se ha convertido en la ley del contrato, no pudiendo pues objetarse el incumplimiento de un requisito inexistente. Si la recurrente consideraba que la carencia de plasmación expresa de este requisito en el PCAP, constituía un incumplimiento de tal gravedad, debió recurrir el pliego en su día para exigir su inclusión -lo que no hizo-, por lo que se aquietó con su contenido, el cual ahora debemos respetar en su literalidad. Véase al respecto, por todas, la Resolución 326/2026, de 22 de mayo de 2026 (Recurso 279/2026, de este TARCJA).

Así pues, la eventual disponibilidad de las autorizaciones sectoriales necesarias para el funcionamiento efectivo de las instalaciones no constituye en este expediente un requisito configurado por los pliegos como condición de admisión o de adjudicación, sin perjuicio de las obligaciones que correspondan durante la ejecución contractual, entendiendo que la carencia de este requisito podría constituir, de acuerdo con la normativa sectorial, una traba al correcto funcionamiento de las instalaciones.

Procede, pues, la desestimación del recurso especial interpuesto. No obstante, se recuerda que es ahora responsabilidad del órgano de contratación asegurar que los trabajos contratados se ejecuten adecuadamente y que los medios adscritos cumplan su función con plenitud, especialmente cuando un deficiente desempeño de este servicio puede conllevar graves riesgos para la seguridad vial de la ciudadanía, que es, en definitiva, la destinataria última de las labores contratadas.

Por todo ello, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra la resolución de adjudicación del Lote 7 [provincia de Sevilla (1) (07-SE-3142-00-00-CS)], de 6 de mayo de 2026, dictada en el expediente de contratación, tramitado bajo el régimen de concierto social, denominado “Mejora integral de la capacidad estructural en la red de carreteras de Andalucía Occidental (8 Lotes)” (CONTR 2025/716794), convocado por la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda).

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 LCSP.



NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1, letra k), y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

