

Recurso 414/2026
Resolución 439/2026
Sección Primera

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

Sevilla, 10 de julio de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra la resolución del órgano de contratación, de 3 de junio de 2026, por la que se adjudica el contrato denominado «*Servicios de Capacitación en datos abiertos para la ciudadanía, que incluya el desarrollo de actividades formativas y de concienciación dirigidas a la ciudadanía sobre las posibilidades de acceso a los datos que, de forma libre y sin restricciones, se ponen a su disposición de forma pública.*», (Expediente CONTR 2023 0001016932), convocado por la Agencia Digital de Andalucía, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 3 de diciembre de 2025, en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, se publicó el anuncio de licitación del contrato de servicios citado en el encabezamiento mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con un valor estimado de 198.344,00 euros. El mismo día se publicaron en la citada Plataforma de Contratación el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) y el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares.

A la presente 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.

Mediante Resolución del órgano de contratación, de 3 de junio de 2026, se acuerda la adjudicación del contrato, la citada resolución fue remitida a la entidad recurrente y publicada en el perfil de contratante el 5 de junio de 2026.

SEGUNDO. El 25 de junio de 2026, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del procedimiento de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la recurrente contra la citada resolución de adjudicación, solicitando la anulación de la resolución de adjudicación y la retroacción de actuaciones hasta el momento de valoración de los criterios de adjudicación automáticos. Subsidiariamente a la petición anterior, solicita la anulación de la resolución de adjudicación y con ella toda la licitación, por permitir indebidamente la doble subsanación y por acceso anticipado por la Mesa al contenido del sobre 3 por clara infracción de las previsiones procedimentales de la LCSP.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en la sede de este Tribunal.

Posteriormente, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, habiéndose recibido, con fecha 8 de julio de 2026, de la adjudicataria.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la 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.

SEGUNDO. Legitimación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, ya que al ocupar el segundo puesto en el orden de clasificación de las empresas y haber recurrido la puntuación y admisión de la adjudicataria, la eventual estimación del mismo le situaría en condiciones de obtener la adjudicación.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación, acordada 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 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

1. Cuestión preliminar: acceso limitado al expediente.

La recurrente deja constancia de que su derecho de defensa se ha visto restringido por un acceso incompleto al expediente de contratación. En particular, indica que no se le ha facilitado:

- El acceso íntegro a las actuaciones internas de la mesa de contratación, incluidas las comunicaciones, deliberaciones y decisiones relativas a la apertura anticipada del sobre 3.



- La documentación completa de las ofertas de los demás licitadores, necesaria para verificar la correcta aplicación de los criterios de adjudicación y la motivación de las puntuaciones.
- Información detallada sobre las subsanaciones concedidas a la adjudicataria, especialmente en materia de certificaciones (PVA2) y en la declaración sobre discapacidad.

Considera que esta limitación de acceso le impide conocer con plenitud las razones de la adjudicación y la motivación de las puntuaciones, afectando al ejercicio del recurso y vulnerando los principios de transparencia, contradicción y defensa.

La recurrente solicita expresamente al Tribunal sobre esta cuestión preliminar:

1. Que declare la existencia de un acceso limitado al expediente, con incidencia en el derecho de defensa.
2. Que requiera al órgano de contratación la remisión íntegra del expediente, incluyendo toda la documentación técnica y administrativa de los licitadores, las comunicaciones internas de la mesa y los documentos relativos a las subsanaciones concedidas.
3. Que acuerde la suspensión del plazo de resolución, en su caso, hasta que la recurrente pueda ejercer plenamente su derecho de acceso y formular alegaciones complementarias si lo estima necesario.

2. Sobre los criterios de adjudicación y el régimen documental exigido.

El PCAP establece criterios sujetos a juicio de valor (50 puntos) y criterios automáticos (50 puntos) y respecto del criterio PVA2 – Certificaciones del equipo de trabajo, exige:

“Las certificaciones se acreditarán mediante el correspondiente certificado nominativo (...) URL (...) y explicación del procedimiento para la consulta pública. En caso de que no se cumpla alguno de estos requisitos, el certificado no podrá valorarse”.

La recurrente sostiene que este requisito lo ha incumplido la adjudicataria, siendo imperativo y no subsanable, pues forma parte de la documentación del sobre 3 y condiciona la validez de la oferta.

3. Sobre la apertura anticipada del sobre 3 y la vulneración del principio de igualdad.

El 13 de enero de 2026 se produjo la apertura anticipada del sobre 3, antes de la fecha prevista. Aunque el informe de auditoría afirma que no se descargaron documentos, el registro muestra acciones de “*ver documentación*”:

“2026-01-13 13:29:09 – Consulta de documentación para ofertas [de la recurrente]”.

“2026-01-13 13:29:16 – Consulta de documentación para ofertas [de la adjudicataria]”.

No consta acción equivalente respecto de la tercera clasificada.

Alega que esta situación quiebra la igualdad de trato, genera incertidumbre sobre el acceso efectivo al contenido de las ofertas y compromete la transparencia del procedimiento.

4. Sobre la valoración del criterio PVA2 y la subsanación indebida de certificaciones.

Expone que en el acta nº 5 (8 de abril de 2026), la mesa reconoce que las certificaciones de la adjudicataria no eran verificables:

“la URL de verificación no permitía el acceso a los certificados, ya que solicitaba unas credenciales de acceso”.



Pese a ello, la mesa permitió una subsanación, requiriéndole “*una forma de acceso*” o “*cualquier otro medio*”.

La recurrente sostiene que:

- El PCAP prohíbe valorar certificaciones que no cumplan los requisitos, sin prever subsanación.
- La mesa relajó indebidamente los requisitos del pliego en beneficio de un licitador concreto.
- La subsanación altera la oferta inicial y vulnera los principios de igualdad, transparencia y vinculación al pliego.

5. Insuficiente valoración de la solvencia técnica.

Denuncia que la solvencia técnica de los licitadores no ha sido valorada con el rigor exigido:

- La recurrente aportó ocho certificaciones, frente a las tres de la adjudicataria.
- La experiencia previa en formación en datos abiertos y en diseño de contenidos innovadores — elementos esenciales del objeto contractual— no fue ponderada adecuadamente.
- La mesa no motivó por qué la propuesta técnica de la adjudicataria se consideró superior, pese a que los criterios de juicio de valor exigían una motivación cualitativa y comparada.

Considera que la falta de motivación y la desproporción entre la documentación aportada y la puntuación otorgada evidencian una valoración insuficiente y arbitraria.

6. Doble subsanación en la declaración de discapacidad y medidas aplicadas.

Denuncia que la adjudicataria fue beneficiada con dos subsanaciones sucesivas en relación con la declaración sobre la presencia de personas con discapacidad en la plantilla, y las medidas aplicadas en materia de integración.

Sostiene que esta declaración no es un defecto formal, sino un elemento sustantivo vinculado a criterios sociales y que permitir su modificación en dos ocasiones supone alterar la oferta inicial, lo que es contrario a la LCSP.

Entiende que esta doble subsanación, sumada a la admitida en PVA2, configura un patrón de flexibilización sistemática en favor de la adjudicataria, vulnerando la igualdad de trato.

7. Incidencia en la puntuación y en el resultado final.

Indica que la valoración de PVA2 (10 %) y la solvencia técnica influyen directamente en la clasificación final. Si se hubieran aplicado correctamente los requisitos del PCAP:

- Las certificaciones de la adjudicataria no debieron valorarse.
- La puntuación de la recurrente habría sido superior.
- El orden de clasificación habría cambiado, afectando a la adjudicación.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

1. Cuestión preliminar: acceso limitado al expediente.

Manifiesta que la entidad recurrente tuvo acceso al expediente en los términos previstos en la normativa vigente, tras dictarse la Resolución de 16 de junio de 2026 autorizando la vista y materializarse la misma el día 23 de junio.



Indica que debe destacarse que la propia empresa recurrente había declarado como confidencial, en su Anexo III, la totalidad de la propuesta técnica incluida en el sobre nº 2 y diversos elementos del sobre nº 3, entre ellos “nombre y apellidos del personal adscrito al proyecto” y el “modelo de proposición por fórmulas no económicas (Anexo V-B y V-C)”. Ello obligó al servicio técnico a realizar un cribado para determinar qué parte de la documentación era realmente confidencial y cuál podía ser accesible sin vulnerar derechos de terceros.

Asimismo, indica que durante la vista del expediente no se formuló objeción alguna por parte de la recurrente, y la falta de acceso a determinados certificados no puede considerarse causa de indefensión, pues la entidad disponía de información suficiente para articular su recurso.

2. Sobre la valoración de los criterios automáticos.

2.1. Criterio PVA2: certificaciones del equipo de trabajo.

Considera que la mesa de contratación actuó conforme a lo previsto en el Anexo V-C del PCAP, valorando exclusivamente las certificaciones efectivamente aportadas en la oferta. Se consideró que la acreditación mediante URL es un medio instrumental susceptible de fallos técnicos, y que la finalidad del criterio es verificar la existencia real de la certificación, no la forma concreta de acceso.

Tal como recoge el informe técnico, *“la acreditación por medios electrónicos es un medio y por tanto puede fallar, por ello, es lícito proveer formas de solventar las deficiencias detectadas”*, siempre sin alterar la oferta inicial.

Entiende que la mesa actuó conforme a la doctrina del TARCJA y del TJUE, que permite solicitar aclaraciones cuando existan dudas sobre la acreditación de un requisito, siempre que no se modifique la oferta. La aclaración solicitada a la adjudicataria se limitó a confirmar la veracidad de certificados ya existentes, sin permitir su sustitución ni ampliación.

Por ello, considera que la puntuación otorgada es plenamente ajustada a derecho.

2.2. Criterio PVA1: formación en temáticas relacionadas con datos abiertos.

Estima que la mesa aplicó un criterio coherente con el PCAP, utilizando los mismos parámetros empleados para determinar la solvencia técnica: gobierno abierto, reutilización, analítica, visualización de información e interoperabilidad.

Que los cursos aportados por la adjudicataria —como Data Visualization (150h), Advanced Modelling, Data Harvesting o Social and Ethical Issues of Big Data & AI— se consideran directamente vinculados con las temáticas relacionadas con datos abiertos, por su relación con la analítica y la gestión de grandes volúmenes de datos.

Y que la valoración realizada es plenamente conforme a derecho y se aplicó de forma homogénea a todas las ofertas.

3. Sobre la comprobación de la solvencia y los requisitos previos del adjudicatario.

Aprueba que la mesa actuó siguiendo la doctrina del TARCJA, especialmente la Resolución 159/2024, que permite solicitar aclaraciones cuando existan dudas sobre la acreditación de un requisito, siempre que no se altere la oferta inicial.



Que la doctrina del TJUE (C-599/10) y del Tribunal General (T-195/08) obliga a permitir aclaraciones cuando ello sea necesario para verificar la oferta sin vulnerar la igualdad de trato.

Y que la mesa actuó conforme al principio de proporcionalidad, evitando un rigorismo formal que habría conducido a una exclusión desproporcionada, y limitándose a confirmar la veracidad de datos ya incluidos en la oferta.

Por ello, concluye que no existió doble subsanación ni alteración de la oferta, sino un trámite legítimo de aclaración.

4. Sobre la doble subsanación / aclaración relativa a las medidas alternativas de discapacidad.

Considera necesario aclarar que la actuación de la mesa respecto a la documentación relativa a las medidas alternativas de discapacidad se ajustó plenamente a la normativa y a la doctrina reciente del TARCAJA.

Manifiesta que la recurrente sostiene que se produjo una doble subsanación, pero ello no se corresponde con la realidad del expediente, ya que la mesa, ante la detección de una posible deficiencia formal en la acreditación de las medidas alternativas, actuó conforme al principio de proporcionalidad y a la doctrina que exige “escuchar” a la empresa antes de adoptar una decisión de exclusión, especialmente cuando se trata de requisitos vinculados al artículo 71 de la LCSP.

Recuerda que la doctrina más reciente del Tribunal ha evolucionado hacia una interpretación que evita exclusiones automáticas cuando existan elementos que permitan acreditar la existencia de medidas de self-cleaning o la adopción de actuaciones correctoras. En este caso, la empresa aportó certificación del SEPE que acreditaba la excepcionalidad y la adopción de medidas alternativas, lo que permitió verificar el cumplimiento del requisito sin alterar la oferta.

Así, entiende que la actuación de la mesa fue, por tanto, una única aclaración, dirigida exclusivamente a confirmar la veracidad de la documentación ya existente, sin permitir su modificación ni ampliación, por lo que no existió doble subsanación ni vulneración del principio de igualdad.

5. Sobre la apertura anticipada del sobre nº 3.

Estima que la apertura accidental del sobre nº 3 afectó por igual a la recurrente y a la adjudicataria, sin acceso al contenido de los documentos, limitándose la visualización al listado de archivos, así, los informes de auditoría acreditan que la descarga efectiva de la documentación —y por tanto el acceso real al contenido— no se produjo hasta el 13 de marzo a las 09:04:21, mientras que la apertura accidental se registró el 13 de enero a las 13:09:08.

Considera que dicha actuación es equiparable a la diligencia tradicional de abrir un sobre físico por error y volver a precintarlo sin acceder a su contenido, por lo que no existió ventaja competitiva ni vulneración del principio de igualdad.

6. Sobre las pretensiones de la recurrente.

Estima que la petición principal de la recurrente contiene un error literal (“que se puntúe la oferta de [la adjudicataria]...”), lo que impediría al Tribunal estimarla en sus propios términos.



En cualquier caso, rechaza tanto la petición principal como la subsidiaria, al no concurrir ninguna de las irregularidades alegadas.

3. Alegaciones de la adjudicataria.

1. Antecedentes y planteamiento general de la adjudicataria.

Expone que el procedimiento de licitación y la adjudicación resultante se han desarrollado con arreglo a los pliegos y a la normativa de contratación pública, y que el recurso especial se construye sobre una impugnación global del resultado sin acreditar irregularidades sustantivas que justifiquen su anulación, destacando que el propio planteamiento del recurso se apoya en una diferencia de puntuación limitada (1,33 puntos) que no permite, por sí sola, inferir arbitrariedad o vulneración de las reglas de la licitación, sino únicamente una discrepancia con la valoración realizada por el órgano competente.

2. Tramitación del recurso y marco procedimental.

Sostiene que la tramitación del recurso se ha producido de manera regular conforme a la LCSP, habiéndosele conferido el preceptivo trámite de audiencia para formular alegaciones y articulándose el procedimiento en los términos previstos, sin que la recurrente haya puesto de manifiesto defectos procesales relevantes que comprometan la validez de lo actuado, ni circunstancias que desvirtúen la posición de la adjudicataria ni la corrección del iter procedimental seguido por el órgano de contratación y la Mesa.

3. Acceso al expediente y confidencialidad de la documentación.

Defiende expresamente que el acceso al expediente por parte de la recurrente se ha gestionado equilibrando el derecho de defensa con la preservación de la confidencialidad de información empresarial y técnica sensible y con la protección de datos personales, subrayando que el acceso no puede interpretarse como un derecho ilimitado a conocer íntegramente la documentación interna o los elementos estratégicos de la oferta de un tercero, y que la revisión y “cribado” de la documentación responde a la necesidad de evitar la divulgación de secretos comerciales o información no necesaria para sustentar una impugnación, sin que ello haya impedido a la recurrente formular sus motivos de recurso ni conocer los elementos esenciales del expediente.

4. Valoración de la oferta y criterios técnicos (discrecionalidad técnica).

En relación con la valoración de la oferta técnica, rechaza que existan errores determinantes en la apreciación de los criterios evaluables mediante juicio de valor, y contesta a las alegaciones relativas a certificaciones y a la formación del equipo señalando que la mesa no habría alterado la oferta presentada, sino que se habría limitado a verificar extremos documentales y la autenticidad de certificaciones ya aportadas, al tiempo que recuerda que la evaluación técnica se encuadra en el ámbito propio de la discrecionalidad técnica, de manera que no cabe su revisión por una mera divergencia interpretativa de la recurrente, por matices terminológicos o por un enfoque formalista que pretenda sustituir el criterio del órgano evaluador sin acreditar un error material, una aplicación contraria a pliegos o una desviación que haya afectado objetivamente a la puntuación.

5. Acreditación de solvencia técnica y cumplimiento de requisitos.

Sostiene que la acreditación de la solvencia técnica y el cumplimiento de requisitos se efectuaron de forma adecuada y conforme al marco legal, defendiendo la legitimidad de los requerimientos de aclaración y de subsanación formulados por la mesa y negando que se haya producido una actuación irregular consistente en una



“subsanción de la subsanción” en aspectos relativos a discapacidad, así como rechazando que exista incumplimiento en el cómputo o configuración de perfiles profesionales, al argumentar que los pliegos no exigían que cada perfil tuviera que corresponder necesariamente a una persona distinta, por lo que no procede convertir una lectura restrictiva de la recurrente en una causa de exclusión o de nulidad, cuando la solvencia exigida habría quedado constatada en los términos procedentes.

6. Interpretación de pliegos y principios de igualdad y transparencia.

Enfatiza que la actuación de la mesa de contratación y del órgano de contratación ha respetado los principios de igualdad de trato, transparencia y libre concurrencia, sosteniendo que las verificaciones efectuadas no supusieron modificación, ampliación ni reformulación de la oferta presentada, sino actuaciones de contraste y comprobación compatibles con el procedimiento, y que las sospechas relativas a una supuesta apertura anticipada del sobre económico no se traducen en un acceso indebido ni en una incidencia real y objetiva sobre la valoración técnica, por lo que no existe base para concluir que se haya producido una ventaja competitiva ilegítima o una quiebra de las garantías de imparcialidad en la evaluación.

SEXTO. Cuestión preliminar. Sobre el acceso limitado al expediente.

La recurrente sostiene que no dispuso de un acceso completo al expediente de contratación, lo que habría limitado su derecho de defensa al no poder examinar íntegramente determinada documentación de otras licitadoras, las actuaciones de la mesa de contratación y los documentos relativos a las subsanaciones efectuadas.

Pues bien, este Tribunal viene señalando de forma reiterada que el derecho de acceso al expediente en el marco del recurso especial debe conciliarse con la protección de la información declarada confidencial por los licitadores y con los derechos de terceros concurrentes. La finalidad de dicho acceso es permitir al recurrente conocer los elementos esenciales del procedimiento necesarios para fundamentar adecuadamente su impugnación, no garantizar un acceso irrestricto a toda la documentación obrante en el expediente.

Hay que tener en cuenta que la recurrente tampoco justificó en su solicitud de vista de expediente en qué medida le resultaba necesario acceder a esa documentación para poder presentar un recurso suficientemente fundado en derecho, por lo que se aprecia una solicitud genérica de vista de expediente que no se encuentra relacionada con un incumplimiento concreto que justifique el acceso, dado el carácter instrumental del acceso al expediente en el ámbito del recurso especial en materia de contratación.

En tal sentido, y como ha tenido ocasión de manifestar este Tribunal en ocasiones anteriores el derecho de acceso a las ofertas de los restantes licitadores 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. Así lo ha declarado este Tribunal en su Resolución 329/2016, de 22 de diciembre, 118/2017, de 31 de julio y el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la Resolución 710/2016, de 16 de septiembre, entre otras.

En este sentido, el derecho de acceso al expediente encuentra su fundamento en la necesidad de conocer los elementos de juicio que han servido de base al acto impugnado, como exigencia propia del derecho a la tutela judicial efectiva. Por tanto, solo en la medida en que los documentos cuyo acceso y copia se accede son necesarios para la articulación de dicha defensa, tiene sentido el ejercicio de este derecho de acceso, necesidad que en este caso no ha sido alegada, ni cabe deducir de las demás circunstancias que resultan del expediente.



En el presente supuesto se da la circunstancia de que el órgano de contratación concedió a la recurrente trámite de vista del expediente, excepto de aquella documentación que había sido declarada confidencial por los licitadores, mediante resolución de 16 de junio de 2026, materializándose la vista el día 23 de junio siguiente.

La recurrente cuestiona el acceso parcial concedido por el órgano de contratación manifestando que no hizo un juicio crítico sobre la declaración de confidencialidad contenida en las proposiciones, si bien, consta que fue preciso realizar una labor previa de depuración de la documentación al existir declaraciones de confidencialidad formuladas por las propias empresas licitadoras, incluida la recurrente, así lo indica el órgano de contratación en su informe al recurso al manifestar que *“por parte del Servicio técnico se hizo esa labor de discernir que parte de lo declarado como confidencial, es realmente confidencial, dándole acceso a ese informe. En el referido acto [de vista del expediente] no se hizo ninguna observación por parte de la ahora recurrente”*.

Sobre estas declaraciones de confidencialidad hay que tener en cuenta que, según indica el informe al recurso del órgano de contratación *“la misma empresa que ahora reivindica el acceso a los anexos V-A, V-B y V-C declaraba en su anexo III como confidencial:*

Sobre nº 2:

Propuesta Técnica incluida en el sobre nº 2 (apartados 1,2,3 y 4).

Sobre nº 3:

1. Nombre y apellidos del personal adscrito al proyecto.

2. Modelo de proposición por fórmulas no económicas (Anexo V-B y Anexo V-C).

a. Nombre de la entidad emisora del título de formación en temáticas relacionadas con Datos Abiertos.

b. Nombre de las personas receptoras de las certificaciones dentro personal adscrito al proyecto y considerándolo equipo de trabajo”.

Se observa que la entidad ahora recurrente solicita acceso a documentos que ella misma ha marcado como confidenciales, actuación que puede considerarse contraria a la buena fe, a un comportamiento coherente y a la doctrina de los propios actos, es decir, su proceder ha sido similar al que pone en cuestión de la entidad adjudicataria.

Al respecto, este Tribunal en la Resolución 187/2022, de 18 de marzo, puso de manifiesto que en su Resolución 320/2020, de 24 de septiembre, se argumentaba que *“como señala la Resolución 166/2019, de 11 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales <<(…) debe señalarse que el mismo recurrente declaró también confidencial la totalidad de su oferta, supuesto similar al ya examinado en la resolución de este Tribunal 927/2018, a cuyo contenido debemos remitirnos: “Ahora bien, aunque fuera cierto que por los adjudicatarios de los distintos lotes se haya declarado confidencial la totalidad de su oferta técnica evaluable mediante juicios de valor, también lo es que ello no afectaría a toda la proposición sino solo a dicha oferta técnica sujeta a juicios de valor, y que la recurrente ha hecho lo mismo al amparo del artículo 140 del TRLCSP, es decir, ha declarado confidencial íntegramente su oferta técnica evaluable mediante juicios de valor. Tal y como alega el órgano de contratación “Por lo tanto no hay una ventaja de unos licitadores respecto a otros, no vulnerándose el principio igualdad de trato entre licitadores, puesto que todos los licitadores pueden hacerlo y de hecho el licitador que presenta este recurso su propia oferta técnica la ha calificado de confidencial, sin aludir a que partes son confidenciales y cuáles no, sino calificando la oferta en su conjunto de confidencial; lo que no puede hacer la licitadora recurrente es ir contra su propios actos, es un principio general del derecho -la doctrina de los actos propios-, es decir declaro confidencial toda mi oferta y luego recurro que otros licitadores hagan lo mismo y exijo que no sea confidencial todas las ofertas de los demás licitadores”, pero la mía sí.*

Pues bien, a la luz de todo lo expuesto, si bien es cierto que el órgano de contratación debió al menos motivar la extensión de la confidencialidad a la totalidad de las ofertas de algunos licitadores, en particular de la empresa



adjudicataria, también lo es que la recurrente ha hecho lo mismo, por lo que no puede pretender que constituya infracción legal lo que el mismo ha hecho>>".

En este sentido, la Sentencia 20/2020 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo), de 15 de enero de 2020 [Roj: STS 54/2020], citada asimismo en la mencionada Resolución 187/2022, de 18 de marzo, de este Tribunal, afirma que *"en la STS de 19 de marzo de 2007 (RC 6169/2001) hemos recordado que tanto la doctrina del Tribunal Constitucional, como la jurisprudencia del Tribunal Supremo, consideran que el principio de buena fe protege la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio. Lo que es tanto como decir que dicho principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos, constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes venire contra factum propium"*.

Por tanto, la pretensión de la recurrente sobre el acceso a la documentación de la adjudicataria, además de lo expuesto hasta ahora en la presente resolución, deviene contraria al deber de coherencia en el comportamiento exigido en el artículo 7.1 del Código Civil, que dispone que *"los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de buena fe"*.

Por otra parte, además de que la recurrente no justifica en las diferentes peticiones ante el órgano de contratación, ni en el escrito de recurso, en qué medida es necesario el acceso a la documentación solicitada para ejercer su derecho de defensa, lo cierto es que tampoco puede estimarse que el conocimiento proporcionado por la documentación a la que ha accedido le hayan impedido la interposición de un recurso fundado. El contenido del escrito de interposición revela que la recurrente ha tenido conocimiento de las circunstancias necesarias para fundamentar adecuadamente su escrito de impugnación, especialmente las referidas a la apertura anticipada del sobre n.º 3 y a las aclaraciones solicitadas a la adjudicataria respecto de determinados certificados y documentación social, lo que evidencia que dispuso de información suficiente para articular eficazmente su pretensión impugnatoria.

Por ello, no aprecia este Tribunal la existencia de una situación material de indefensión ni concurren razones para requerir nuevas actuaciones instructoras.

SÉPTIMO. Fondo del recurso. Consideraciones del Tribunal. Sobre la doble subsanación.

Dada la trascendencia del motivo alegado, analizaremos en primer lugar la posibilidad de existencia de doble subsanación.

En el acta n.º 6, correspondiente a la sesión celebrada el 15 de abril de 2026, la mesa de contratación, visto que la adjudicataria obtiene la mayor puntuación una vez baremados los criterios de adjudicación, le propone para la adjudicación del contrato y acuerda *"requerir a la citada persona licitadora para que en el plazo de 10 días hábiles aporte la documentación previa a la adjudicación, indicada en el apartado 2 de la cláusula 10.7 del PCAP"*.

Una vez presentada la documentación por la empresa propuesta adjudicataria, en el acta n.º 7 de la mesa de contratación, correspondiente a la sesión celebrada el 6 de mayo de 2026, para el análisis de la documentación previa a la adjudicación, se indica lo siguiente:

"Discapacidad:



- La resolución de declaración de excepcionalidad (de fecha 29 de octubre de 2021), no tiene vigencia al haber transcurrido el periodo de tres años en los que resulta aplicable, además no especifica las medidas alternativas adoptadas.

Deberá presentar la declaración de excepcionalidad de discapacidad vigente, así como la declaración con las concretas medidas aplicadas.

Por tanto, la Mesa de contratación acuerda requerir a la entidad [adjudicataria], la subsanación de las deficiencias indicadas anteriormente, a través del portal de licitación electrónica- SiREC , otorgando para ello un plazo de 3 días naturales”. (El subrayado es nuestro).

Con fecha 7 de mayo de 2026, la mesa de contratación concede un plazo de tres días a la empresa propuesta adjudicataria para la subsanación de los defectos observados en la documentación presentada, indicándole expresamente que “deberá presentar la declaración de excepcionalidad de discapacidad vigente, así como la declaración con las concretas medidas aplicadas”.

En el acta nº 8 de la mesa de contratación, correspondiente a la sesión celebrada el 13 de mayo de 2026, para el análisis de la subsanación de la documentación previa, se indica lo siguiente:

“En cuanto a la documentación requerida sobre el cumplimiento de la legislación en materia de discapacidad se observa que la licitadora presenta Resolución de declaración de excepcionalidad vigente (de fecha 23/01/2025). Dada la fecha de dicha Resolución, por la Mesa se estima necesario acreditar el cumplimiento de estas medidas el primer año a través del certificado del SEPE o con una declaración responsable del cumplimiento de las medidas adoptadas. Por tanto, la Mesa de contratación acuerda requerir a la entidad [adjudicataria] la aclaración de la deficiencia indicada anteriormente, a través del portal de licitación electrónica- SiREC , otorgando para ello un plazo de 1 día hábil”. (El resaltado y el subrayado son nuestros).

Por último, en el acta nº 9 de la mesa de contratación, correspondiente a la sesión celebrada el 20 de mayo de 2026, para el “análisis de la aclaración de la deficiencia detectada en la documentación previa”, se indica lo siguiente:

“Tras comprobar que la licitadora ha presentado correctamente la documentación referente a la acreditación del cumplimiento de las medidas excepcionales adoptadas el primer año, según se establece en la Resolución de declaración de excepcionalidad de fecha 23/01/2025, que se le solicitaba, la Mesa acuerda elevar al órgano de contratación la adjudicación del contrato “Servicio de capacitación de datos abiertos”, a la entidad [adjudicataria], para que proceda a su adjudicación definitiva”. (El subrayado es nuestro).

A la vista de la actuación de la mesa de contratación hay que hacer las siguientes consideraciones:

1. Respecto a lo indicado en el acta nº 7, en referencia a la documentación sobre discapacidad, se observa claramente que la mesa detecta dos documentos distintos que no acreditó la adjudicataria:

- La propia resolución de declaración de excepcionalidad no vigente.
- Y, las medidas alternativas adoptadas (indicando explícitamente: “además no especifica”).

Consecuentemente, considera que en subsanación deberá presentar ambos documentos indicando, asimismo, expresamente, respecto al documento cuestionado “así como la declaración con las concretas medidas aplicadas”, lo que denota que eran dos los documentos solicitados en subsanación, reflejándose así en el acta al requerir la “subsanación de las deficiencias indicadas anteriormente”.



2. En cuanto a la actuación de la mesa en lo referente a la documentación aportada en subsanación, no podemos estar de acuerdo con la misma, ya que del texto del acta nº 8 se desprende, sin lugar a dudas, que la adjudicataria presentó solo uno de los documentos solicitados, la “Resolución de declaración de excepcionalidad vigente”, no aportando el documento requerido sobre las medidas alternativas adoptadas.

Y la mesa de contratación, en vez de excluir a la empresa que no subsanó correctamente, le otorgó una nueva oportunidad para presentar un documento ya exigido en subsanación pero que no presentó y, para ello, utilizó indebidamente la vía de la aclaración.

A este respecto, en nuestra Resolución 121/2026, de 6 de marzo, indicamos que << el término “aclarar” significa, según el Diccionario de la lengua española, “disipar o quitar lo que ofusca la claridad o transparencia de algo”, de modo que el plazo de aclaración va dirigido a disipar la duda o dudas que plantee el contenido de los certificados, pero no a suplir omisiones de requisitos previstos en el PCAP. No entendemos, pues, adecuada la utilización de esta vía legal de la aclaración para la subsanación de un defecto o una omisión del documento.

Como señalábamos en nuestra Resolución 500/2025, de 14 de agosto, (...) el trámite de aclaración es un trámite reservado para casos muy concretos, que debe ser interpretado de forma restrictiva, al objeto de no vulnerar el principio de igualdad. La finalidad de este trámite es la de aclarar algún extremo sobre documentación previamente aportada y no, como en el presente supuesto, la de aportar una nueva documentación. No se hubiera tratado de una mera aclaración, sino de la efectiva acreditación; es decir, se trata de documentación nueva -para acreditar un requisito previo- inexistente antes de la cumplimentación del segundo requerimiento de la mesa, que excedería de lo que puede aportarse en cumplimiento del artículo 95 de la LCSP.

En relación con lo expuesto, debemos señalar como ya manifestó este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 33/2017, de 15 de febrero y 260/2018, de 21 de septiembre, ratificada en la 301/2018, de 23 de octubre, que «(...) Si bien es cierto que la jurisprudencia mantiene una postura contraria a un excesivo formalismo que conduzca a la inadmisión de proposiciones por simples defectos formales en detrimento del principio de concurrencia que ha de presidir la contratación pública -Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de julio de 2004 dictada en Casación para 6 Unificación de Doctrina (Recurso 265/2003)-, tampoco resulta exigible una subsanación de la subsanación, pues ello podría vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores (artículo 1 y 139 del TRLCSP) y provocar inseguridad jurídica en la tramitación del procedimiento de adjudicación acerca de en qué supuestos habría que permitir una segunda subsanación»>>.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su Resolución 467/2018, de 11 de mayo, al indicar que «parece claro que la Ley reclama que se conceda un plazo para la subsanación de los errores que puedan existir (y sean subsanables) en la documentación general presentada por las empresas que pretenden participar en una licitación pública. Pero una vez vencido dicho plazo, la Administración contratante decide su admisión o no al proceso de licitación en función de la documentación de subsanación recibida y procede a continuación dar paso a la fase siguiente del procedimiento. No cabe, por tanto, requerir un nuevo plazo de subsanación de nuevos defectos, ni aportar como prueba nuevos documentos no presentados en el momento procesal oportuno».

Con base en estas consideraciones, se considera inapropiada la actuación de la mesa de contratación al otorgar a la adjudicataria, vía aclaración, la posibilidad de aportar un documento que no presentó en trámite de subsanación, lo que *de facto* implica una doble subsanación, no siendo posible aplicar los principios antiformalista y de proporcionalidad, ya que el requerimiento de documentación en subsanación fue meridianamente claro, haciéndose referencia expresa al documento que la recurrente no aportó.



Por todo ello, se estima este motivo de recurso, lo que supone anular la adjudicación y retrotraer actuaciones al momento inmediatamente anterior a la valoración de la documentación presentada por la propuesta adjudicataria, a fin de que la mesa adopte una nueva decisión prescindiendo de la documentación aportada en el trámite impropriamente denominado de aclaración.

La estimación del presente motivo constituye causa autónoma y suficiente para determinar la anulación de la adjudicación, por lo que resulta innecesario el examen de los restantes motivos de impugnación.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra la resolución del órgano de contratación, de 3 de junio de 2026, por la que se adjudica el contrato denominado «*Servicios de Capacitación en datos abiertos para la ciudadanía, que incluya el desarrollo de actividades formativas y de concienciación dirigidas a la ciudadanía sobre las posibilidades de acceso a los datos que, de forma libre y sin restricciones, se ponen a su disposición de forma pública*», (Expediente CONTR 2023 0001016932), convocado por la Agencia Digital de Andalucía. y, en consecuencia, anular el acto impugnado para que se proceda por el órgano de contratación en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo de la presente resolución.

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

TERCERO. De acuerdo con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para cumplir la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas 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.

