



Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

MEMORIA DE ACTIVIDAD

AÑOS 2024 - 2025

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
1. PRESENTACIÓN Y FINALIDAD	4
2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO	7
3. MEDIOS ELECTRÓNICOS Y TRANSPARENCIA EN LA ACTUACIÓN DEL TACPA.....	11
4. DATOS ESTADÍSTICOS.....	14
I) Año 2024.....	14
II) Año 2025.....	25
5. DOCTRINA EMANADA DE LOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES ADOPTADOS.....	37
5.1.- Inadmisión del recurso especial.....	37
5.1.a) Incompetencia del Tribunal	38
5.1.b) Falta de legitimación del recurrente	41
5.1.c) Falta de acreditación de la representación.....	45
5.1.d) Interposición del recurso frente a un acto no susceptible de recurso	45
5.1.e) Extemporaneidad.....	46
5.1.f) Inadmisión por interponer el recurso en relación a actos de trámite no cualificados.....	46
5.1.g) Otros motivos de inadmisión: firmeza administrativa.....	47
5.2.- Pérdida sobrevenida del objeto.....	49
5.2.a) Desistimiento o renuncia del órgano de contratación	49
5.2.b) Desistimiento del recurrente	50
5.3.- Pliegos y anuncios de licitación	51
5.3.a) Objeto del contrato	51
5.3.b) Valor estimado y presupuesto base de licitación	52

5.3.c)	Solvencia.....	53
5.3.d)	Criterios de adjudicación y contratación estratégica	55
5.3.e)	Mejoras	57
5.3.f)	Umbrales de saciedad	59
5.3.g)	Prescripciones técnicas	61
5.3.h)	Titulaciones universitarias de perfiles profesionales recogidos en los pliegos	61
5.3.i)	Esquema Nacional de Seguridad y Protección de datos.....	64
5.3.j)	Modificación de pliegos	65
5.3.k)	Otras cuestiones: elección y utilización del procedimiento de licitación.	66
5.4.-	Impugnación de actos de trámite cualificados.....	68
5.4.a)	Exclusión por falta de capacidad	68
5.4.b)	Exclusión por falta de solvencia.....	69
5.4.c)	Exclusión por no guardar el secreto de las proposiciones o falta de imparcialidad.....	69
5.4.d)	Exclusión por incumplimiento de los pliegos.....	71
5.4.e)	Exclusión por no alcanzar el umbral mínimo exigido en los criterios de adjudicación	74
5.4.f)	Exclusión por no justificar la viabilidad de la oferta (ofertas anormalmente bajas).....	75
5.4.g)	Exclusión por incumplimiento del artículo 150.2 de la LCSP.	80
5.5.-	Adjudicación	83
5.5.a)	Impugnación indirecta de pliegos	83
5.5.b)	Confidencialidad de las ofertas, secretos comerciales y acceso al expediente en sede del Tribunal.....	88
5.5.c)	Motivación, valoración de ofertas y discrecionalidad técnica	90
5.5.d)	Subsanación y aclaración de la oferta.....	95
5.5.e)	Subcriterios de adjudicación no previstos en los pliegos.....	99
5.5.f)	Prácticas colusorias	101
5.5.g)	Planes de igualdad	104
5.5.h)	Convenios colectivos de aplicación.....	105
5.5.i)	Adscripción de medios.....	107
5.6.-	Allanamiento del órgano de contratación	110

5.7.- Incidencias técnicas en la presentación de proposiciones	110
5.8.- Imposición de multas	113
5.9.- Incidentes de ejecución	114
5.10.- Cumplimiento del artículo 57.4 de la LCSP	115
6. OTRAS ACTIVIDADES DEL TRIBUNAL	117
I) Actividad institucional.....	117
II) Actividad docente y formativa	120
7. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	123
8. CONSIDERACIONES FINALES Y OBJETIVOS	129
9. ANEXO DE ACUERDOS Y RESOLUCIONES	131

1.- PRESENTACIÓN Y FINALIDAD

El artículo 133 de la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de Uso Estratégico de la Contratación Pública de Aragón (en adelante, LUECPA), establece que el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (en adelante, TACPA) elaborará, con carácter anual, una memoria de actividad que comprenda, como mínimo, el análisis estadístico del ejercicio, los recursos materiales y personales utilizados, un extracto de la doctrina emanada de sus resoluciones, así como cualesquiera otros datos de relevancia que documenten su actividad, y se publicará en el Portal de Contratos Públicos de Aragón <https://www.aragon.es/tacpa/memorias>

La última Memoria de este Tribunal es la que comprende su actividad en los ejercicios 2022 y 2023, y fue aprobada en sesión de 3 de abril de 2024. La misma, al igual que las anteriores desde la puesta en funcionamiento del Tribunal en el año 2011, se encuentra publicada en <https://www.aragon.es/documents/d/quest/memoria-2022-2023>

La aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), tras más de ocho años de vigencia, y ahora también la LUECPA, siguen entrañando gran complejidad para los operadores económicos y jurídicos.

Es por ello que este Tribunal debe enfrentarse a nuevos retos en la aplicación e interpretación de las normas citadas y los derivados del carácter transversal y estratégico de la contratación pública y su compleja regulación, especialmente los que se refieren a la aplicación y control de la aplicación del art. 145 LCSP que establece el principio de adjudicación de los contratos en base a la mejor relación calidad-precio, y que imposibilita, cuando concurren malas prácticas, la consolidación de una contratación pública abierta, transparente, al servicio de los ciudadanos y sin margen para las prácticas corruptas contrarias a los estándares de buen gobierno y buena administración. Ya vendrá, de la mano de la UE y de la coyuntura internacional actual,

y sobre ello habrá que aplicarse, lo que se ha venido en llamar la contratación geoestratégica como herramienta para lograr objetivos de política exterior, seguridad y desarrollo nacional. Y, por último, el reto digital derivado de la mejora de la implementación de un sistema completo de tramitación y gestión electrónica de todas las fases del procedimiento de recurso especial hasta la resolución.

Esta Memoria tiene por objeto ofrecer una visión estadística de la actuación del TACPA durante los años 2024 y 2025, así como proporcionar información sobre los recursos materiales y personales utilizados en el ejercicio de esta función revisora y de control, incluyendo un extracto y análisis de la doctrina emanada de los acuerdos y resoluciones dictados, sistematizado por materias en atención al motivo al que se refieren los recursos resueltos, y que debe servir de recomendación y orientación a los operadores económicos y a los órganos de contratación en un camino de mejora de la contratación pública, además de permitir a los destinatarios de este servicio público que se presta, la evaluación del mismo.

Sin perjuicio de esa evaluación por terceros, debe recordarse, y este es nuestro compromiso, que este Tribunal pretende lograr, con vocación de servicio público, conjugar la calidad de las resoluciones que dicta con garantía de suficiencia técnica, imparcialidad y seguridad jurídica, con la eficacia que debe presidir la actuación de las administraciones públicas, especialmente puesta de manifiesto en la necesidad de lograr la conclusión de los procedimientos de revisión de los procedimientos de contratación en los plazos más breves posibles, todo ello dentro del ámbito de la normativa reguladora de la contratación pública y sus principios reguladores.

El documento se completa con una relación de los Acuerdos del TACPA que han sido recurridos ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, durante los años 2024 y 2025, así como un análisis de los pronunciamientos judiciales recaídos en relación a Acuerdos del Tribunal que fueron recurridos en ejercicios anteriores (2022 y 2023).

El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, en sesión ordinaria de fecha 22 de mayo de 2026, con la intervención de D. Jesús Rubio Beltrán, Presidente del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, su Vocal D^a



Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

Alejandra Aguado Orta y su Vocal D^a. Teresa Cubero Negro que actúa a su vez como Secretaria, aprobó esta memoria de actividad de los ejercicios 2024 y 2025.

2.- ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El artículo 118 de la LUECPA atribuye al TACPA la competencia de conocer y resolver sobre los recursos especiales en materia de contratación a que se refiere la legislación básica en materia de contratación pública vigente, las reclamaciones y cuestiones de nulidad que se interpongan en los supuestos previstos en la legislación básica en materia de contratación pública vigente sobre los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y la adopción de las decisiones pertinentes sobre las medidas cautelares o provisionales que se puedan solicitar por las personas legitimadas en los procedimientos anteriormente mencionados.

El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón es un órgano colegiado especializado, adscrito orgánicamente al Departamento de Hacienda, Interior y Administración Pública, que goza de plena independencia funcional en el ejercicio de sus competencias de revisión de los procedimientos de contratación.

En el mes de abril del año 2024 se procedió a la renovación total de los integrantes del TACPA.

Mediante Decreto 53/2024, de 3 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se nombra a los miembros del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, se nombró Presidente a don Alfonso Peña Ochoa, que ha ocupado el puesto desde abril de 2024 hasta abril de 2025, y Vocal, con funciones de Secretaria, a doña Teresa Cubero Negro.

A través del Decreto 82/2024, de 29 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se nombra a un miembro del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, se designa Vocal a doña Alejandra Aguado Orta.

Y, por último, mediante Decreto 109/2025, de 26 de septiembre, del Gobierno de Aragón, se nombra a don Jesús Rubio Beltrán, Presidente del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, en el Departamento de Hacienda, Interior y Administración Pública, cargo que ocupa desde el pasado 1 de octubre de 2025.

Desde un punto de vista orgánico, mediante la Orden HAP /1215/2022, de 11 de agosto, se aprobó la Relación de Puestos de Trabajo del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón (BOA Núm. 163, de 23 de agosto de 2022), y en ella se confirma la composición del TACPA, al coincidir la estructura administrativa del Tribunal única y exclusivamente con sus tres miembros, figurando así como “Centro de Destino” dentro de la Dirección General de Contratación (en la actualidad, Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización, a resultas de la reorganización operada por el Decreto 298/2023, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública (BOA Núm. 4, de 5 de enero de 2024) y en un segundo nivel (artículo 1, apartado 2, letra b).

A través de la Orden HAP/650/2025, de 5 de junio, del Departamento de Hacienda, Interior y Administración Pública (BOA Núm. 114, de 17 de junio de 2025) se modificó la Relación de Puestos de Trabajo del Departamento de Hacienda, Interior y Administración Pública, y con ello la adscripción orgánica del personal administrativo que pasó a depender de dicho Tribunal (Puestos número RPT 77702 y 82363, Administrativo/a, adscritos al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón). También se creó el Puesto Núm. RPT 107989 denominado Jefe/a de Negociado de Gestión Administrativa.

Asimismo, y justificado en la actividad del TACPA, se reforzó la unidad que presta apoyo administrativo al Tribunal, para poder ejercer eficazmente las competencias que tiene atribuidas, teniendo en cuenta su alcance, extensión y plazos de resolución, lo que coadyuva a mejorar su independencia, y a tal efecto, como se ha indicado, se creó un puesto singularizado denominado Jefe/a de Negociado de Gestión Administrativa (Puesto Núm. 107989) para el apoyo cualificado del Tribunal en la tramitación administrativa de los procedimientos de recurso especial en materia de contratación y en el despacho de asuntos de índole administrativa, que asiste además de forma directa al Presidente/a del Tribunal y también a sus dos Vocales en el ejercicio de sus funciones.

En la actualidad y desde octubre de 2025 el TACPA sólo ha contado entre sus efectivos con un Administrativo (Puesto Núm. 107989), habiéndose producido la

misma circunstancia de vacante (Puestos Núm. 77702 y 83363) en gran parte del ejercicio 2024, por lo que las licencias, permisos y/o vacaciones que corresponden a dicho personal, en momentos puntuales de aumento de volumen de recursos especiales, han podido generar situaciones en las que el apoyo administrativo ha podido verse afectado y con ello, el cumplimiento y ejercicio de las competencias del Tribunal en lo que se refiere a la resolución del recurso especial en materia de contratación en los plazos establecidos para su resolución, así como el traslado a los interesados y a los poderes adjudicadores de las decisiones que se adoptan en materia de contratación pública, debiendo reconocer en estas líneas el enorme esfuerzo y dedicación constante que esta situación ha generado en el personal que presta sus servicios actualmente en este Tribunal.

A fecha de elaboración de esta memoria y con efectos de 1 de junio de 2026 está prevista la cobertura a través del concurso ordinario de uno de los dos puestos vacantes en la estructura administrativa del TACPA.

En cuanto a la resolución de los recursos, se otorga preferencia en la tramitación a aquellos recursos que se encuentren financiados con fondos europeos, de conformidad con el artículo 58.2 del Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, introducido por el apartado cinco de la disposición final trigésima primera del Real Decreto Ley, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, así como lo establecido en el artículo 128.4 de la LUECPA que dispone: *“Los recursos que se interpongan en relación con contratos públicos financiados con fondos europeos gozarán de preferencia en su tramitación”*.

En cuanto al funcionamiento del Tribunal, es conveniente recordar que, conforme establece el artículo 125 de la LUECPA, el TACPA adoptará sus acuerdos y decisiones en pleno y está habilitado para aprobar sus propias normas de funcionamiento interno.

Por ello, resultando conveniente ordenar y sistematizar la forma que deben



Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

adoptar los actos y acuerdos que apruebe el Tribunal y su publicidad, en orden a garantizar la difusión y transparencia de sus actuaciones, se adoptó la Resolución 21/2025, de 18 de marzo, relativa a la forma de los acuerdos del Tribunal, que fue modificada mediante [Resolución 30/2025, de 21 de abril](#)

3.- MEDIOS ELECTRÓNICOS Y TRANSPARENCIA EN LA ACTUACIÓN DEL TACPA

De conformidad con el artículo 128 de la LUECPA la presentación del recurso en el registro del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón se realizará exclusivamente de forma electrónica, conforme a las prescripciones que se determinen reglamentariamente.

A fin de dar cumplimiento a este mandato, durante el año 2023 se llevaron a cabo distintas actuaciones en materia de implementación de la tramitación y gestión electrónica del procedimiento número 1877 correspondiente al trámite del recurso especial en materia de contratación, las cuales continuaron desarrollándose durante los ejercicios 2024 y 2025.

De este modo, se ha puesto en marcha, dentro de la Sede electrónica del Gobierno de Aragón, un formulario que permite a los interesados presentar los escritos de recurso especial en materia de contratación junto a la documentación exigida de forma de forma electrónica, previa identificación del usuario a través de certificado o cl@ve, así como subsanar o realizar aportaciones adicionales al procedimiento, en la siguiente dirección: [Trámite recurso especial en materia de contratación.](#)

Interpuesto el recurso especial, este Tribunal, a través de medios electrónicos y vía mail, requiere del órgano de contratación, de conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP, la remisión, en plazo de dos días hábiles, contados a partir del siguiente al de la recepción del requerimiento, del expediente de contratación Esta documentación se debe remitir en formato electrónico (no en imágenes), de conformidad con el artículo 70 de la Ley 39/2015, artículos 46 y siguientes del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo. Todo ello de conformidad con lo establecido por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Nº 1.336/2023, de fecha 26 de octubre de 2023, (recurso 1026/2022) a la dirección de correo electrónico siguiente: tribunalcontratosaragon@aragon.es.

Respecto al resto de interesados en el procedimiento de recurso especial, y a través de medios electrónicos (Sistema de Notificaciones Telemáticas del Gobierno de

Aragón), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP, se confiere trámite de audiencia para que, en el plazo de cinco días hábiles, computando el plazo desde el día siguiente al envío de la notificación (disposición adicional 15ª de la LCSP), alegue y presente cuantos documentos y justificaciones estime convenientes en defensa de sus derechos.

La presentación, en su caso, se habilita a través del Portal del Gobierno de Aragón/Trámites/Trámite de Recurso Especial en Materia de Contratación/Aportación documentación, dirigido al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, incardinado en el Departamento de Hacienda, Interior y Administración Pública <https://www.aragon.es/tramitador/-/tramite/recurso-especial-materia-contratacion>, o bien por cualquier medio válido en derecho, en cuyo caso recomendamos remitir a este Tribunal un correo electrónico de comunicación de su presentación.

Por último, las Resoluciones y Acuerdos del Tribunal son notificadas por medios electrónicos (Sistema de Notificaciones Telemáticas del Gobierno de Aragón), a los interesados en el procedimiento.

En relación al funcionamiento y régimen de sesiones del Tribunal, las sesiones se convocan por el Presidente con carácter ordinario o extraordinario, y de forma presencial o telemática, con la periodicidad, ante la falta de reglamento que regule el funcionamiento interno del Tribunal y cuya pronta elaboración está prevista, que requiere la ágil resolución de los recursos especiales interpuestos en el menor plazo posible, y la adopción de las medidas cautelares que se vienen adoptando para garantizar el efecto útil del recurso, así como otras cuestiones incidentales que se plantean (acceso a expediente, práctica de prueba..).

Las actas correspondientes a cada sesión, elaboradas por la Vocal-Secretaria del Tribunal, con el visto bueno del Presidente, se remiten por medios electrónicos desde el año 2024, dando cumplida cuenta de la actividad del Tribunal, de las ponencias de los asuntos, de la deliberación y debate de los acuerdos y resoluciones realizados con carácter previo a su adopción por los miembros del Tribunal, así como la adopción de los acuerdos y resoluciones y el sentido del voto de cada miembro del Tribunal, con inclusión de voto particular, en caso de haberlo. Los acuerdos y

resoluciones del Tribunal adoptados en los ejercicios 2024 y 2025 a los que se refiere esta memoria se han adoptado por unanimidad de los miembros del Tribunal, haciendo constar aquellos en que ha concurrido causa de abstención de alguno de sus miembros, conforme a lo dispuesto en el artículo 33.2.a) de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público de Aragón, en los que la decisión se ha adoptado también por unanimidad de los presentes.

Finalmente, en aplicación del artículo 133.1 de la LUECPA, y a fin de dar cumplimiento a los principios de publicidad y transparencia, las Resoluciones y Acuerdos del Tribunal se publican, una vez notificados a los interesados en el procedimiento, en el Portal del Gobierno de Aragón <https://www.aragon.es/tacpa/acuerdos>

4. DATOS ESTADÍSTICOS

I) AÑO 2024

A) RECURSOS

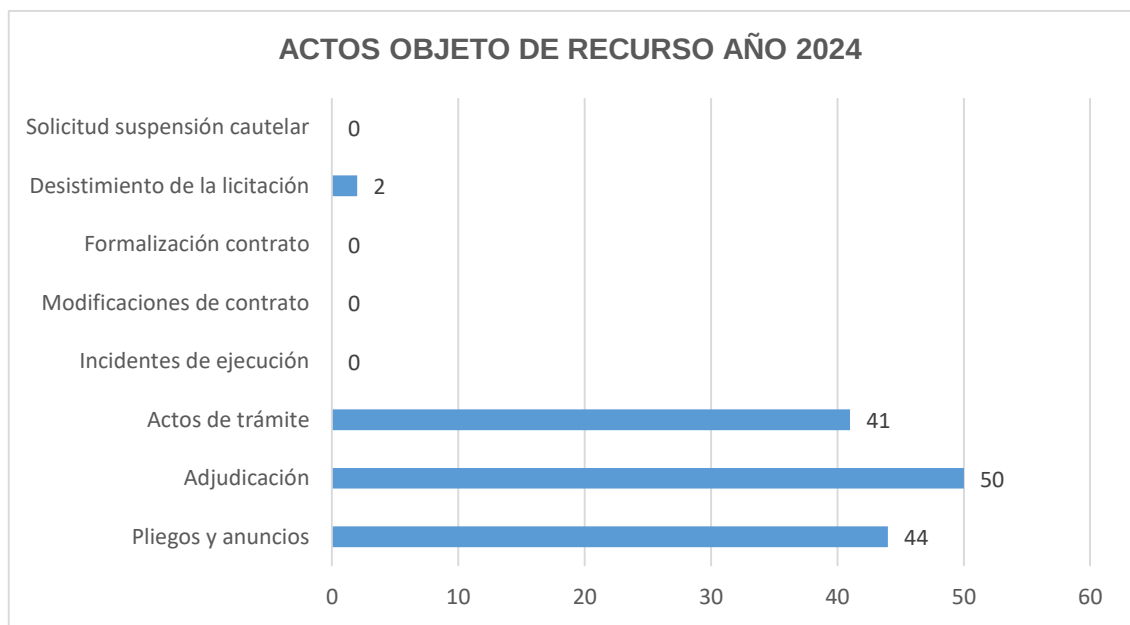
A.1) El número de recursos interpuestos a lo largo de 2024 fue de ciento treinta y siete (137), distribuyéndose dicha cifra por meses según se indica en el cuadro y la gráfica que se insertan a continuación:

MES	Nº RECURSOS
ENERO	18
FEBRERO	10
MARZO	6
ABRIL	6
MAYO	5
JUNIO	9
JULIO	10
AGOSTO	19
SEPTIEMBRE	13
OCTUBRE	11
NOVIEMBRE	19
DICIEMBRE	11
TOTAL	137



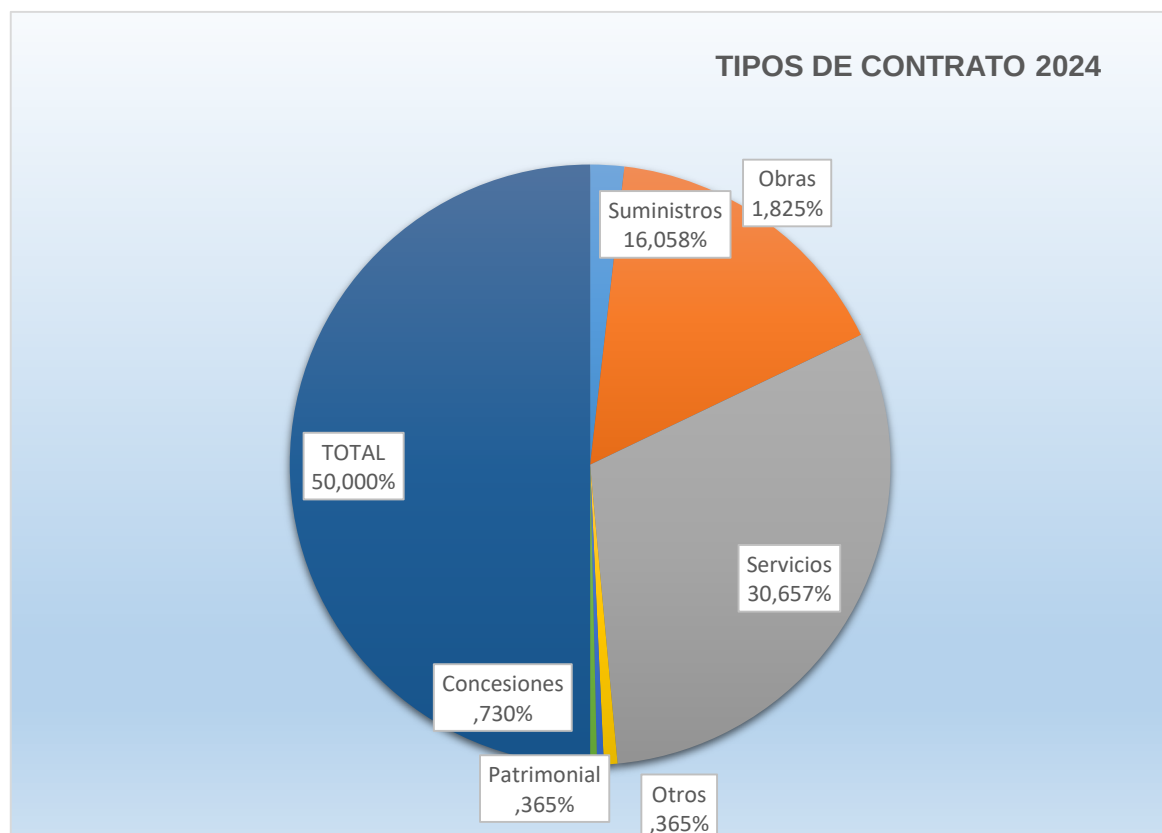
A.2) En cuanto a las actuaciones impugnadas, los recursos pueden distinguirse de la siguiente manera, de acuerdo con el cuadro y la gráfica que se reproducen seguidamente:

ACTOS	Nº RECURSOS
Pliegos y anuncios	44
Adjudicación	50
Actos de trámite Exclusión (31)	41
Desistimiento de la licitación	2
TOTAL	137



A.3) En atención al tipo de contrato relativo a cada recurso, repartiéndose dicha relación según se indica en el cuadro y la gráfica que se insertan a continuación:

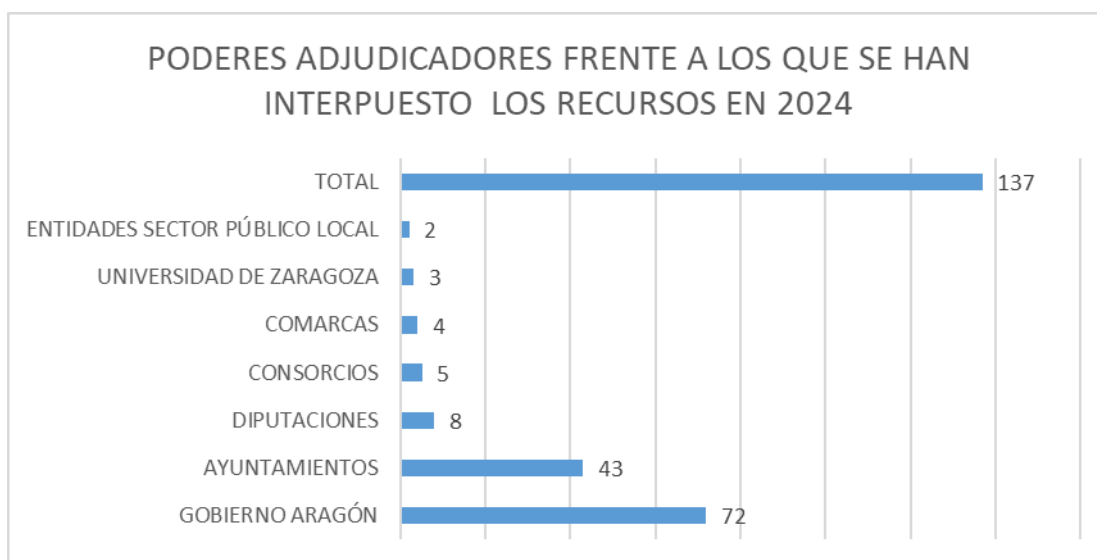
TIPO CONTRATO	Nº RECURSOS
Obras	5
Suministros	44
Servicios	84
Concesiones	2
Patrimonial privado	1
Otros (Demanial)	1
TOTAL	137

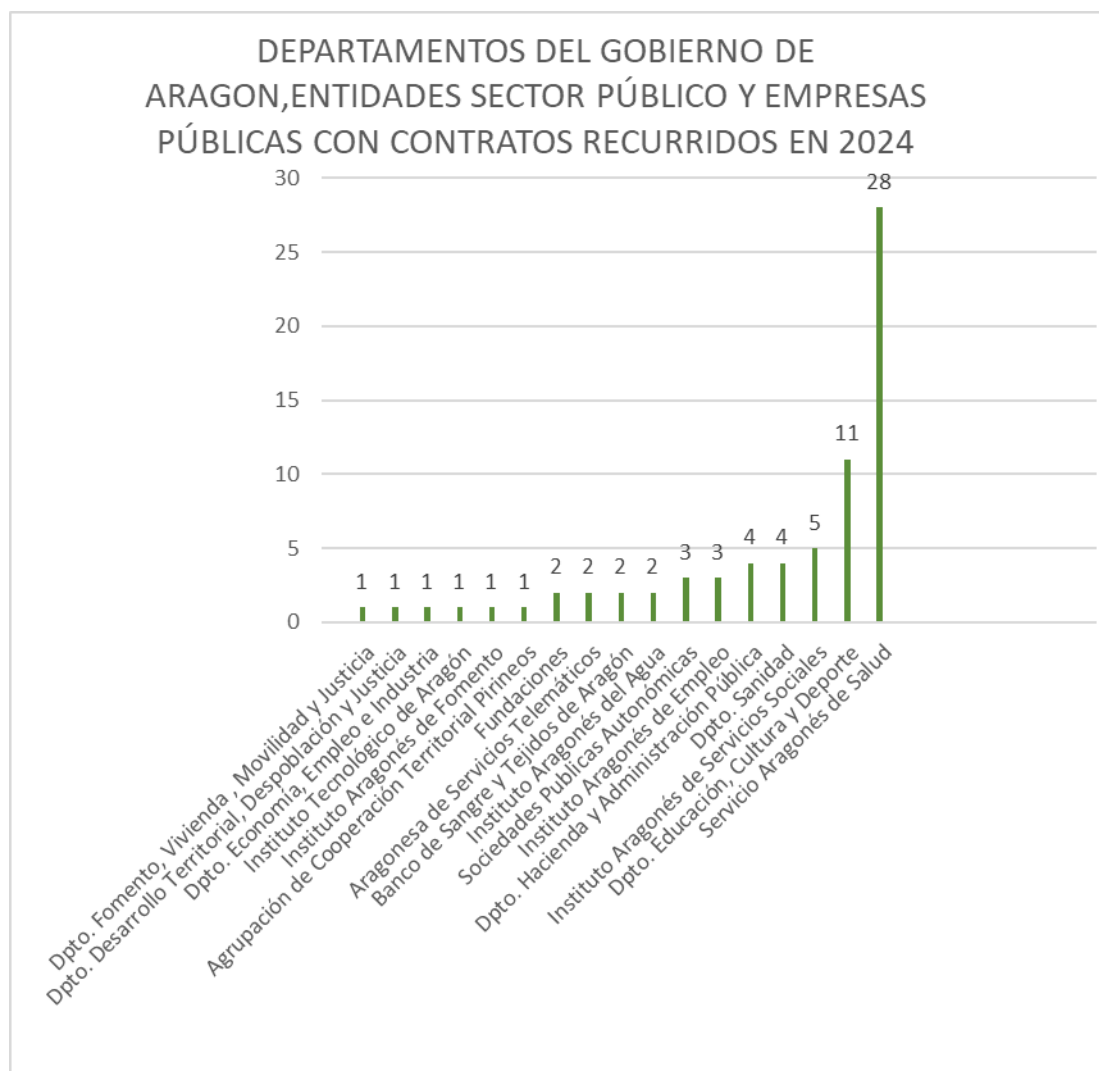


A.4) Por último, corresponde analizar los recursos en atención al poder adjudicador que licita el contrato objeto de recurso. El cuadro y las dos gráficas que se reproducen a continuación muestran esa distribución:

PODERES ADJUDICADORES FRENTE A LOS QUE SE HAN INTERPUESTO LOS RECURSOS Y/O RECLAMACIONES	Nº RECURSOS
1. GOBIERNO DE ARAGÓN	
Suelo y Vivienda de Aragón, S.A.	1
Televisión Autonómica de Aragón, S.A.	1
Ciudad del Motor de Aragón, S.A.	1
Agrupación de Cooperación Territorial Pirineos-Pyrinées	1
Aragonesa de Servicios Telemáticos	2
Banco De Sangre y Tejidos de Aragón	2
Instituto Aragonés de Empleo	3
Instituto Aragonés de Servicios Sociales	5
Instituto Aragonés de Fomento	1
Instituto Aragonés del Agua	2
Instituto Tecnológico de Aragón	1
Fundación Instituto de Investigación Sanitaria de Aragón	1
Fundación de Apoyo a la autonomía y capacidades de personas mayores en Aragón	1
Dpto. Educación Cultura y Deporte	11
Dpto. Hacienda y Administración Pública	4
Dpto. Desarrollo Territorial, Despoblación y Justicia	1
Dpto. Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística	1
Dpto. Economía, Empleo e Industria	1
Dpto. de Sanidad	4
Servicio Aragonés de Salud	28
TOTAL GOBIERNO ARAGÓN	72

PODERES ADJUDICADORES FRENTE A LOS QUE SE HAN INTERPUESTO LOS RECURSOS Y/O RECLAMACIONES	Nº RECURSOS
2. AYUNTAMIENTOS	43
3. DIPUTACIONES	8
4. COMARCAS	4
5. CONSORCIOS	5
6. ENTIDADES SECTOR PÚBLICO LOCAL	2
7. UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA	3
TOTAL	137





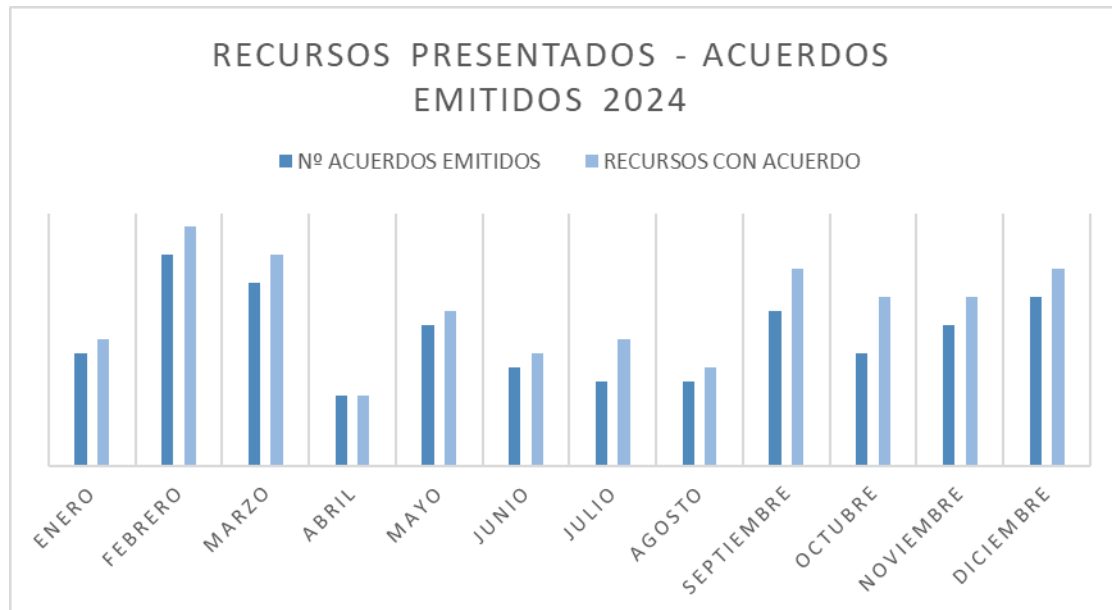
B) ACUERDOS

B.1) El número de Acuerdos adoptados en 2024 fue de ciento once (111), si bien cabe precisar que se refieren a ciento treinta y tres recursos (133), habiéndose resuelto en algunos Acuerdos varios expedientes acumulados, 5 de los Acuerdos corresponden a resolución de otras cuestiones (3 de ellos a levantamiento de medida cautelar de suspensión y 2 a acuerdos de suspensión cautelar del procedimiento). Además de los 133 recursos resueltos mediante Acuerdo, se han resuelto otros 4 recursos mediante Resoluciones, por haber procedido el archivo de los mismos.

En 2024 se han interpuesto 4 incidentes de ejecución, 1 de ellos resuelto mediante Acuerdo (contabilizado como recurso entre los 137) y otros 2 mediante Resolución (el cuarto, se ha resuelto en 2025).

En el cuadro y en la gráfica siguientes se refleja el saldo de recursos presentados y los Acuerdos distribuidos por meses:

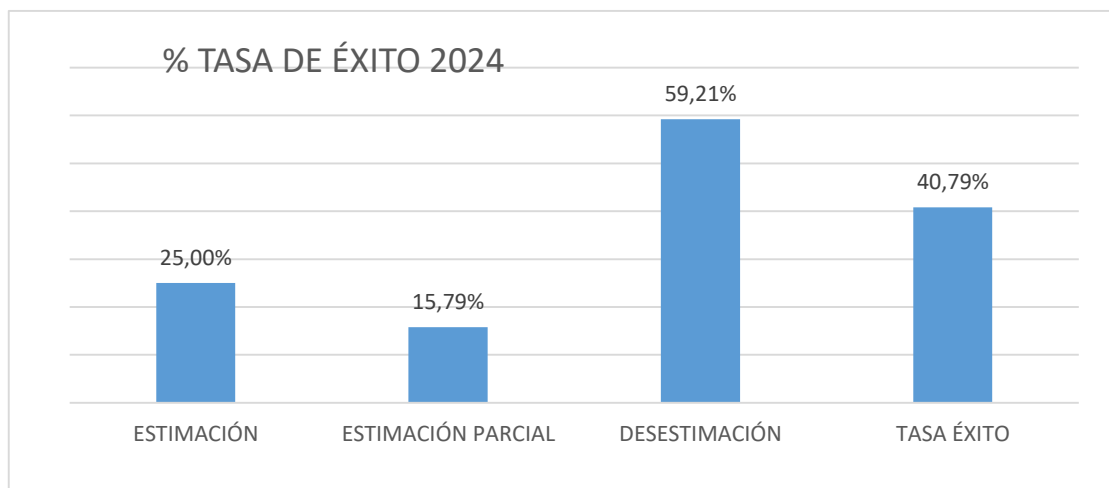
MES	Nº ACUERDOS EMITIDOS	RECURSOS RESUELTOS MEDIANTE ACUERDO
ENERO	8	9
FEBRERO	15	17
MARZO	13	15
ABRIL	5	5
MAYO	10	11
JUNIO	7	8
JULIO	6	9
AGOSTO	6	7
SEPTIEMBRE	11	14
OCTUBRE	8	12
NOVIEMBRE	10	12
DICIEMBRE	12	14
TOTAL	111	133



B.2) Por el sentido del Acuerdo, la distribución se recoge en la siguiente tabla:

SENTIDO DE LOS ACUERDOS	Nº ACUERDOS
ESTIMACIÓN	19
ESTIMACIÓN PARCIAL	12
DESESTIMACIÓN	45
INADMISIÓN	22
DESISTIMIENTO	2
ARCHIVO	6
OTROS (suspensión, levantamiento de suspensión)	5
TOTAL	111

Sobre estos datos, la tasa de éxito del recurso especial en Aragón el año 2024, en función del número de estimaciones totales y parciales (31), en relación con el número de Acuerdos sobre el fondo (76) –excluyendo por tanto las inadmisiones (22), los desistimientos (2), el archivo (6), las suspensiones cautelares (3) y las resoluciones de levantamiento de suspensión (2)-, se sitúa en el 40,79%.



B.3) En cuanto a la inadmisión y sus causas, éstas pueden desglosarse según se indica en el cuadro y la gráfica que se insertan a continuación:

CAUSA DE INADMISIÓN	Nº ACUERDOS
Acto no susceptible de recurso especial en materia de contratación	4
Contrato no susceptible de recurso especial en materia de contratación	2
Extemporaneidad	1
Falta de legitimación	8
Pérdida sobrevenida del objeto del recurso	3
Incompetencia del Tribunal	4
TOTAL	22



B.4) Otros datos de interés:

El Tribunal, a lo largo del año 2024, ha emitido 48 Resoluciones, de las que 30 han sido sobre la adopción o no de medida cautelar de suspensión del procedimiento, 5 sobre acumulación de recursos, 3 sobre práctica de prueba, 2 sobre corrección de errores, 2 sobre vista expediente, 2 resolviendo incidentes ejecución y 4 aceptando desistimiento recurrente.

El siguiente cuadro recoge su clasificación en atención a su contenido y objeto:

OBJETO RESOLUCIÓN	Nº RESOLUCIONES
Adopción o no medidas cautelares	30
Acumulación de recursos	5
Aceptación desistimiento recurrente	4
Práctica de prueba	3
Corrección errores	2
Resolución incidentes ejecución	2
Vista expediente	2

El tiempo medio de resolución de los recursos ascendió a 44,16 días naturales (PROMEDIO), teniendo en cuenta que el plazo se computa desde la fecha de registro de entrada en el Tribunal de la interposición del recurso especial y no desde la fecha de remisión del expediente administrativo por parte del órgano de contratación, ni desde la fecha en que se realizó la última actuación resultante de la tramitación del recurso especial (trámite de audiencia, ampliación de recurso, práctica de prueba, etc...).

En el ejercicio 2024 no se impusieron multas.

II) AÑO 2025

A) RECURSOS

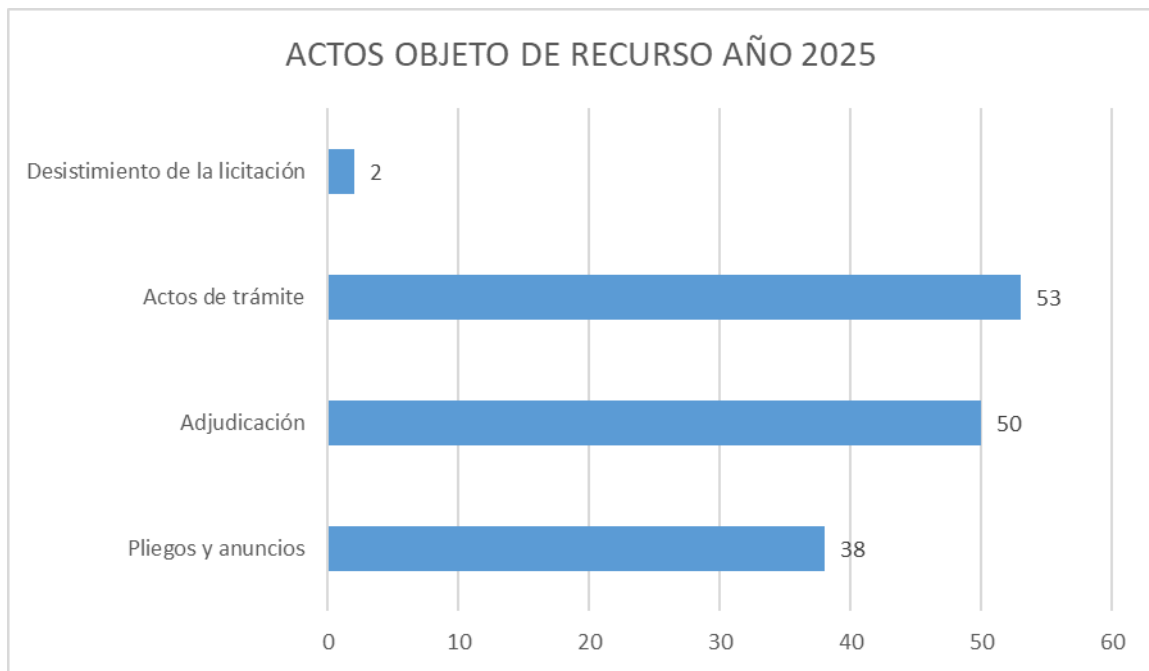
A.1) El número de recursos interpuestos a lo largo de 2025 fue de ciento cuarenta y tres (143), distribuyéndose dicha cifra por meses según se indica en el cuadro y la gráfica que se insertan a continuación:

MES	Nº RECURSOS
ENERO	9
FEBRERO	10
MARZO	13
ABRIL	4
MAYO	12
JUNIO	10
JULIO	12
AGOSTO	8
SEPTIEMBRE	15
OCTUBRE	22
NOVIEMBRE	12
DICIEMBRE	16
TOTAL	143



A.2) En cuanto a las actuaciones impugnadas, los recursos pueden distinguirse de la siguiente manera, de acuerdo con el cuadro y la gráfica que se reproducen seguidamente:

ACTOS	Nº RECURSOS
Pliegos y anuncios	38
Adjudicación	50
Actos de trámite Exclusión (40)	53
Desistimiento de la licitación	2
TOTAL	143



A.3) En atención al tipo de contrato relativo a cada recurso, repartiéndose dicha relación según se indica en el cuadro y la gráfica que se insertan a continuación:

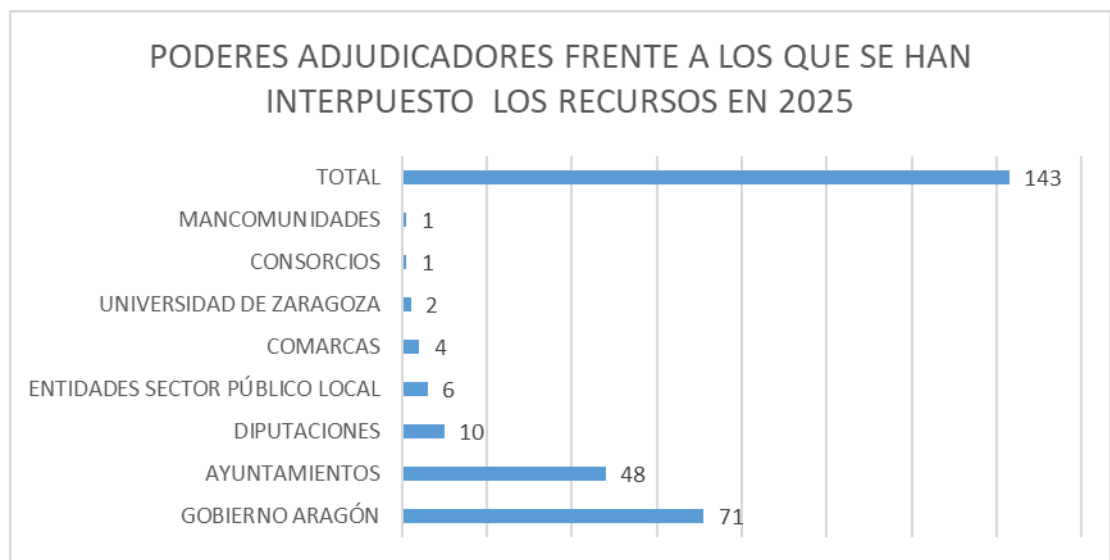
CONTRATOS	Nº RECURSOS
Obras	3
Suministros	56
Servicios	76
Concesiones	4
Mixtos	3
Otros (Acción concertada)	1
TOTAL	143



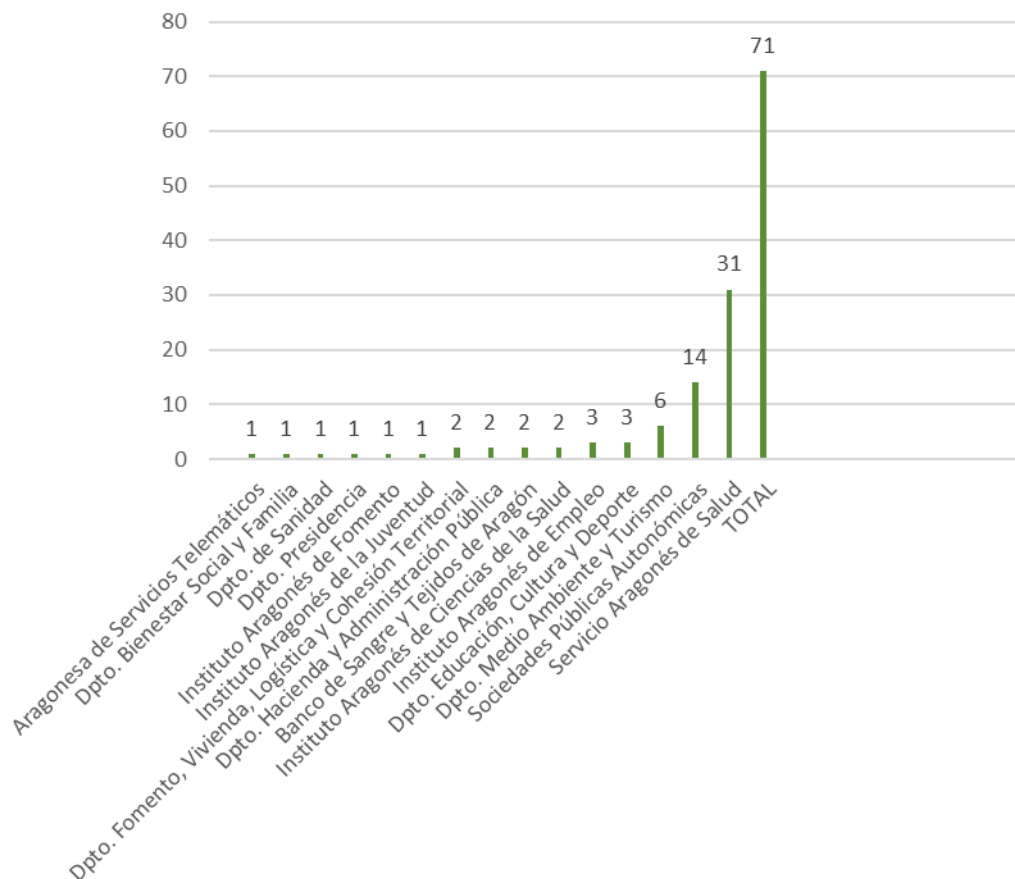
A.4) Por último, corresponde analizar los recursos en atención al poder adjudicador que licita el contrato objeto de recurso. El cuadro y las dos gráficas que se reproducen a continuación muestran esa distribución:

PODERES ADJUDICADORES FRENTE A LOS QUE SE HAN INTERPUESTO LOS RECURSOS Y/O RECLAMACIONES	Nº RECURSOS
1. GOBIERNO DE ARAGÓN	
Aragón Plataforma Logística	1
Ciudad del Motor de Aragón, S.A.	4
Zaragoza Expo Empresarial	5
Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental	1
Sociedad de Promoción y Gestión del Turismo Aragonés	3
Aragonesa de Servicios Telemáticos	1
Banco De Sangre y Tejidos de Aragón	2
Instituto Aragonés de Empleo	3
Instituto Aragonés de Fomento	1
Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud	2
Instituto Aragonés de la Juventud	1
Dpto. Educación Cultura y Deporte	3
Dpto. Hacienda y Administración Pública	2
Dpto. Medio Ambiente y Turismo	6
Dpto. Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial	2
Dpto. Presidencia	1
Dpto. de Sanidad	1
Dpto. de Bienestar Social y Familia	1
Servicio Aragonés de Salud	31
TOTAL GOBIERNO ARAGÓN	71
2. AYUNTAMIENTOS	48

PODERES ADJUDICADORES FRENTE A LOS QUE SE HAN INTERPUESTO LOS RECURSOS Y/O RECLAMACIONES	Nº RECURSOS
3. DIPUTACIONES	10
4. COMARCAS	4
5. MANCOMUNIDADES	1
6. CONSORCIOS	1
7. ENTIDADES SECTOR PÚBLICO LOCAL	6
8. UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA	2
TOTAL	143



DEPARTAMENTOS DEL GOBIERNO DE ARAGON, ENTIDADES SECTOR PÚBLICO Y EMPRESAS PÚBLICAS CON CONTRATOS RECURRIDOS EN 2025



B) ACUERDOS

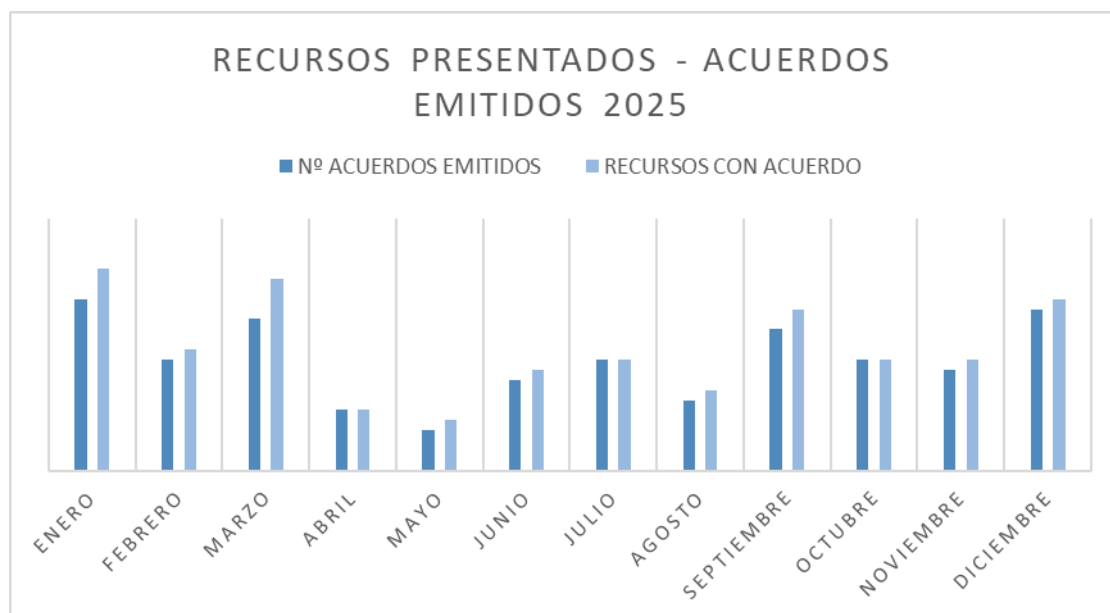
B.1) El número de Acuerdos adoptados fue de ciento treinta y uno (131), si bien cabe precisar que se refieren a ciento cuarenta y seis recursos (146).

Se han resuelto 146 recursos y 2 incidentes de ejecución mediante:

- 131 Acuerdos emitidos, habiéndose resuelto en algunos acuerdos varios expedientes acumulados.
- 6 Resoluciones que igualmente han resuelto 6 recursos y 1 incidente de ejecución (2024)

En el cuadro y en la gráfica siguientes se refleja el saldo de recursos presentados y los Acuerdos distribuidos por meses:

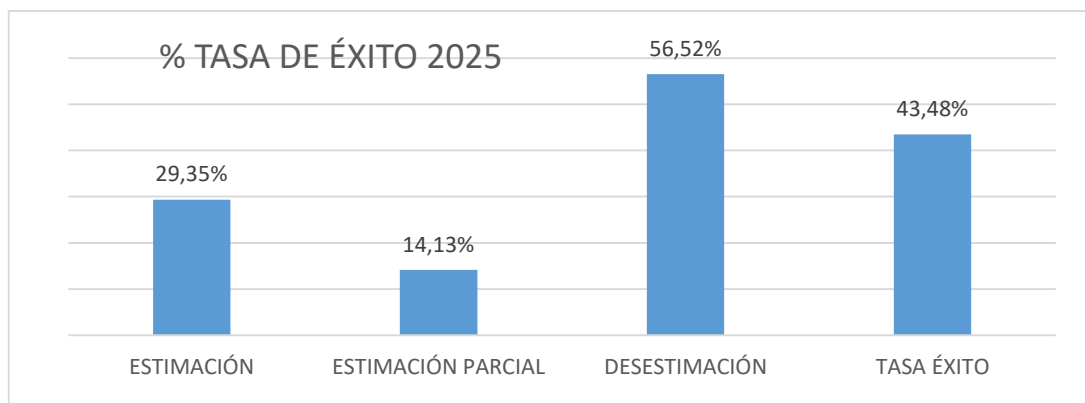
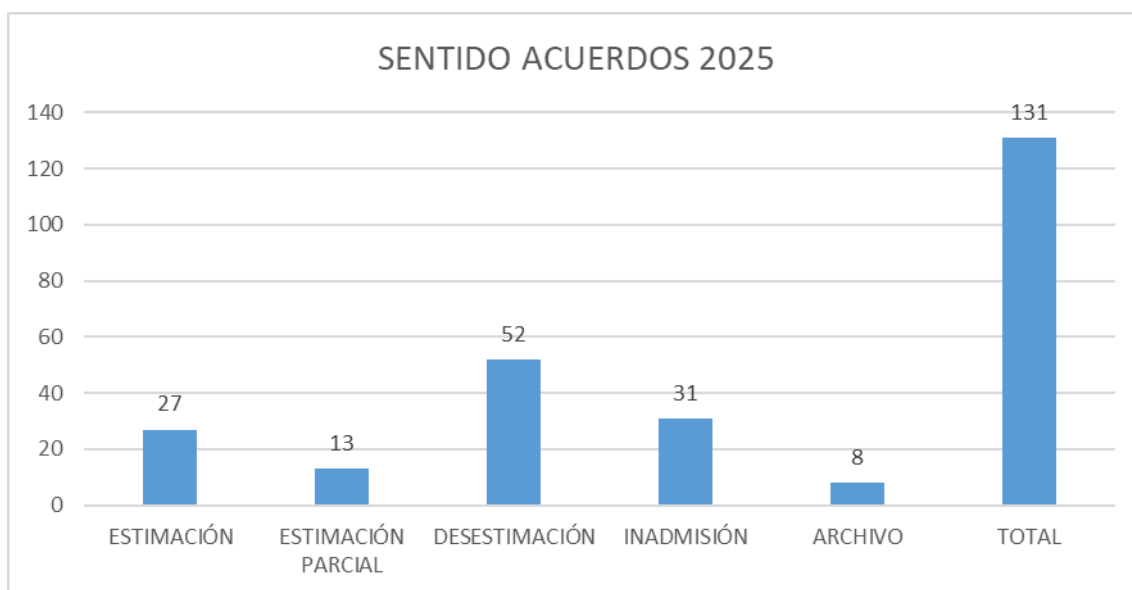
MES	Nº ACUERDOS EMITIDOS	RECURSOS RESUELTOS MEDIANTE ACUERDO	INCIDENTES DE EJECUCIÓN RESUELTOS
ENERO	17	20	
FEBRERO	11	12	1
MARZO	15	19	
ABRIL	6	6	
MAYO	4	5	
JUNIO	9	10	
JULIO	11	11	1
AGOSTO	7	8	
SEPTIEMBRE	14	16	
OCTUBRE	11	11	
NOVIEMBRE	10	11	
DICIEMBRE	16	17	
TOTAL	131	146	2



B.2) Por el sentido del Acuerdo, la distribución se recoge en la siguiente tabla:

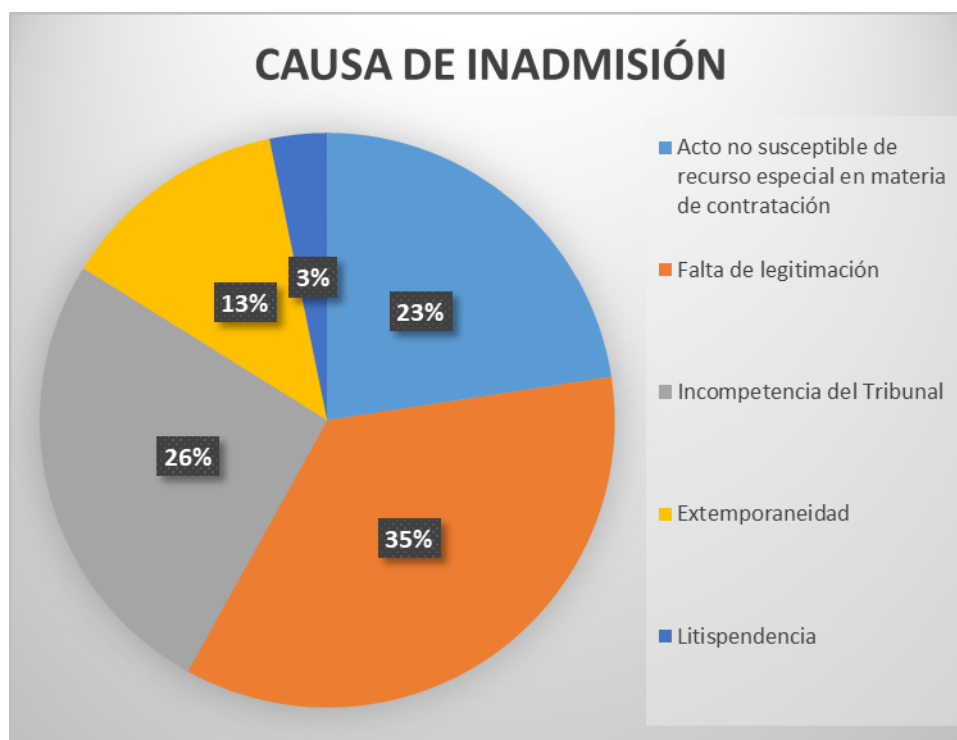
SENTIDO DE LOS ACUERDOS	Nº ACUERDOS
ESTIMACIÓN	27
ESTIMACIÓN PARCIAL	13
DESESTIMACIÓN	52
INADMISIÓN	31
ARCHIVO	8
TOTAL	131

Sobre estos datos, la tasa de éxito del recurso especial en Aragón el año 2025, en función del número de estimaciones totales y parciales (40), en relación con el número de Acuerdos sobre el fondo (92) –excluyendo por tanto las inadmisiones (31), y el archivo (8), se sitúa en el 43,47%.



B.3) En cuanto a la inadmisión y sus causas, éstas pueden desglosarse según se indica en el cuadro y la gráfica que se insertan a continuación:

CAUSA DE INADMISIÓN	Nº ACUERDOS
Acto no susceptible de recurso especial en materia de contratación	7
Falta de legitimación	11
Incompetencia del Tribunal	8
Extemporaneidad	4
Litispendencia	1
TOTAL	31



B.4) Otros datos de interés:

El Tribunal, a lo largo del año 2025, ha emitido 91 Resoluciones, de las que 57 han sido sobre la adopción o no de medida cautelar de suspensión del procedimiento, 7 sobre acumulación de recursos, 6 sobre aceptación de desistimiento del recurrente, 1 sobre práctica de prueba, 5 de corrección de errores, 2 relativas a funcionamiento interno del TACPA y adopción de acuerdos y resoluciones, 1 resolviendo incidentes de ejecución, 1 sobre aclaración de acuerdos, 10 sobre vista expediente, 1 imponiendo multa.

El siguiente cuadro recoge su clasificación en atención a su contenido y objeto:

OBJETO RESOLUCIÓN	Nº RESOLUCIONES
Adopción o no medidas cautelares	57
Acumulación de recursos	7
Aceptación desistimiento recurrente	6
Práctica de prueba	1
Corrección errores	5
Actos TACPA FUNCIONAMIENTO	2
Resolución incidentes ejecución	1
Aclaración Acuerdo	1
Imposición multa	1
Vista expediente	10

El tiempo medio de resolución de los recursos ascendió a 29,53 días naturales (PROMEDIO), teniendo en cuenta que el plazo se computa desde la fecha de registro de entrada en el Tribunal de la interposición del recurso especial y no desde la fecha de remisión del expediente administrativo por parte del órgano de contratación, ni desde la fecha en que se realizó la última actuación resultante de la tramitación del recurso especial (trámite de audiencia, ampliación de recurso, práctica de prueba, etc...).

En el ejercicio 2025, previa tramitación de expediente contradictorio con



Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

audiencia del interesado, y al apreciar la concurrencia de temeridad en la interposición del recurso, se impuso una multa por importe de 1.500 euros, mediante [Resolución 24/2025, de 27 de marzo](#).

5.- DOCTRINA EMANADA DE LOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES ADOPTADOS POR EL TACPA

Los Acuerdos y Resoluciones del TACPA van generando un cuerpo de doctrina que debe servir de recomendación y orientación a los operadores económicos y a los órganos de contratación en un camino de mejora de la contratación pública.

En este apartado se van a referir los Acuerdos y Resoluciones agrupados de forma sistemática por materias y con referencia a la doctrina y criterio mantenido por este Tribunal.

5.1.- Inadmisión del recurso especial

Como ha fijado el Tribunal Constitucional, en su Sentencia nº 126/1984, de 26 de diciembre de 1984, Sala Primera, Recursos de amparo 656/1983 y 10/1984 (acumulados) el artículo 24.1 de la Constitución ha sido interpretado por el Alto Tribunal a través de una serie de Sentencias que fijan que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva comprende el de obtener una resolución fundada en Derecho, que podrá ser de inadmisión cuando concurra alguna causa legal y así lo acuerde el Juez o Tribunal en aplicación razonada de la misma (Sentencias, entre otras, 11/1982, de 29 de marzo, BOE de 21 de abril, fundamento jurídico 2; 37/1982, de 16 de junio, BOE de 16 de julio, fundamento jurídico 3; 68/1983, de 26 de julio, BOE de 18 de agosto, fundamento jurídico 6).

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

Es por ello que las causas de inadmisión deben interpretarse en sentido restrictivo, puesto que vienen a excluir el contenido normal del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, siendo, por tanto, los principios antiformalistas y “pro actione” los que habrán de inspirar la apreciación del cumplimiento de los requisitos legales expresados para propiciar un juicio de fondo que garantice la tutela judicial efectiva

proclamada en el artículo 24 de la Constitución.

En este apartado de la memoria dedicado a la doctrina del TACPA sobre los supuestos de inadmisión del recurso especial en materia de contratación debemos partir del artículo 55 de la LCSP, en relación al artículo 129 de la LUECPA, que enumera aquellos motivos que este Tribunal viene aplicando cuando constaren de modo manifiesto e inequívoco.

5.1.a).- Incompetencia del Tribunal

El artículo 55 a) de la LCSP y el artículo 129.1.a) de la LUECPA establecen que son causas de inadmisión del recurso o la reclamación, cuando conste de modo inequívoco y manifiesto, la incompetencia del órgano para conocer del recurso.

Este Tribunal se ha pronunciado en el ejercicio 2024 en esta materia en el [Acuerdo 43/2024, de 9 de mayo](#), que inadmite el recurso por falta de competencia del Tribunal al tratarse de un contrato privado, y devuelve el recurso a la Administración contratante para su tramitación como recurso ordinario ; y en el [Acuerdo 63/2024, de 30 de julio](#), que inadmite el recurso dado que los contratos de concesión de servicios públicos de transporte regular de viajeros se encuentran sujetos al Reglamento (CE) nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, por ser legislación especial en los términos establecidos en el citado Reglamento y en el paquete de Directivas de contratación. Estos contratos de concesión de servicios no están encuadrados en los contratos que se delimitan como contratos susceptibles de recurso especial en materia de contratación ex artículo 44.1 de la LCSP, por no estar incluidos en el ámbito de aplicación de la LCSP, resultando que la misma sólo se aplica de manera supletoria. No obstante, en virtud de la disposición final séptima de la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible (BOE Núm. 291, de 4 de diciembre de 2025), a través de la que se introduce una disposición adicional quincuagésimo séptima en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público con la siguiente redacción: «*Disposición adicional quincuagésimo séptima. Revisión de actos en los procedimientos de adjudicación de contratos regidos por el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los*

servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo: La regulación contenida en los capítulos IV y V del título I del libro primero de esta ley y en su normativa de desarrollo resulta directamente aplicable a los contratos de servicio público de transporte de viajeros regulados en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.», estos servicios quedan incluidos dentro del ámbito de competencia del Tribunal a partir del día siguiente a la publicación de la norma; adoptándose el mismo pronunciamiento en el ejercicio 2025, en el [Acuerdo 86/2025, de 17 de septiembre](#).

Y en el ejercicio 2025, en el [Acuerdo 122/2025, de 15 de diciembre](#), que inadmite el recurso interpuesto contra la «ORDEN BSF/1174/2025, de 4 de septiembre, por la que se convoca el procedimiento para el establecimiento de acuerdos de acción concertada para los servicios de plazas de atención a personas con discapacidad, a personas mayores dependientes con alteraciones graves de conducta y a personas en riesgo de exclusión social» de la Consejera de Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón, en el que se analiza la acción concertada frente al contrato de servicios y la prestación de servicios de carácter social, incluyendo un análisis de las condiciones de la acción concertada delimitadas por el poder adjudicador en aplicación de las directivas comunitarias y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, de la Directiva 24/2014/UE, del artículo 11.6 y Disposición adicional 49ª LCSP, y de la normativa autonómica de desarrollo en la materia. Justificación de la utilización de la acción concertada con base en el principio de subsidiariedad: el régimen económico y financiación de la acción concertada, su duración, la ausencia de selección de ofertas y preselección de entidades por definición de requisitos, sin ulterior selección de ofertas, la publicidad y el respeto a los principios de transparencia y no discriminación, concluyendo que la acción concertada es un negocio jurídico excluido del ámbito de aplicación de la LCSP. No obstante, el acuerdo se refiere en sus Fundamentos a que la interpretación y análisis de la normativa aplicada en el acuerdo puede ser objeto de modificación en el futuro. La Sentencia de 14 de julio de 2022, ASADE, motivó la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo mediante Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia 339/2023, de 29 de junio de 2023 (recurso núm. 170/2018,

ES:TSJCV:2023:3783). En cuanto a la cuestión prejudicial planteada por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el marco del recurso indirecto contra el Decreto 62/2017, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, sobre Acuerdos de Acción Concertada de Servicios Sanitarios y Convenios de vinculación con Entidades Públicas y Entidades sin Ánimo de Lucro, respondida mediante Auto de 31 de marzo de 2023 (ASADE II), determinó asimismo la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 65/2024 de 12 de febrero de 2024 (ES:TSJAR:2024:170). El Tribunal Supremo, mediante Auto de 16 de octubre de 2024, ha admitido a trámite recurso de casación contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, con el fin de que se determine si la acción concertada está sujeta a normativa contractual y en qué medida, en virtud de lo resuelto por la STJUE de 14 de julio de 2022 (C-436/20), y el ATJUE de 31 de marzo de 2023 (C-676/20), identificando como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, las contenidas en los artículos 76 y 77 de la Directiva 2014/24/UE y el artículo 11.6 así como la D.A. 49ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. El pronunciamiento del Alto Tribunal determinará si la acción concertada está sujeta a normativa contractual y en qué medida, lo que puede conllevar una modificación de las condiciones de utilización y aplicación de esta técnica de esta prestación indirecta de servicios sociales o sanitarios a las personas por el poder adjudicador, en este supuesto, el Departamento de Bienestar Social y Familia, del Gobierno de Aragón. A ello apunta también el Informe 3/2025 de 30 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, relativo al Plan de Compra Pública Socialmente Responsable del Gobierno de Aragón, y también el Consejo Consultivo de Aragón que ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión en el Dictamen 86/2024, de 3 de junio, a propósito del desarrollo reglamentario de la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario.

Por último, resta hacer referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo 1181/2026, de 10 de marzo de 2026 (ECLI:ES:TS:2026:1181), en materia de acción concertada, que estima el recurso de casación interpuesto por la Generalitat

Valenciana, por la Asociación de Residencias y Servicios de Atención a los Mayores de la Comunidad Valenciana, por el Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad de la Comunidad Valenciana y por la Federación de Residencias y Servicios del Sector Solidario, contra la sentencia nº 342/2023, de 30 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso contencioso-administrativo nº 169/2018, casándola y anulándola. La STS procede a aplicar esa doctrina sobre los pronunciamientos de la STSJCVC que ha sido recurrida en casación y llega a la conclusión de que se trata de contratos públicos siendo aplicable el contenido de la Directiva 2014/24/UE; la reserva a entidades sociales sin ánimo de lucro responde a los principios de solidaridad y eficiencia presupuestaria; el Decreto del Consell 181/2017 cumple, con carácter general, la exigencia de la jurisprudencia del TJUE de que el marco legal y convencional en el que se desarrolla la actividad de las entidades de iniciativa social concernidas por dicha normativa contribuye efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria que sustentan esa normativa; es adecuado prever una retribución que suponga la indemnidad patrimonial de las entidades sociales; se respetan los principios de contratación pública de igualdad de trato y no discriminación; existe publicidad en el DOUE; y se permite la duración superior a cuatro años; no es de aplicación la exigencia de que el contratista/entidad social no haya recibido otro contrato similar en los tres años anteriores

5.1.b).- Falta de legitimación del recurrente

El artículo 55 b) de la LCSP y el artículo 129.1.b) de la LUECPA establece que son causas de inadmisión del recurso o la reclamación, cuando conste de modo inequívoco y manifiesto, la falta de legitimación del recurrente.

En primer término, debemos establecer que es doctrina de este Tribunal que, con carácter general, que está legitimado para recurrir la adjudicación el licitador que haya sido previamente excluido del procedimiento -mientras dicha exclusión no sea firme- cuando de eventual la estimación del recurso se derive la cancelación de la licitación o la declaración de desierto, de modo que sea previsible la convocatoria de

una nueva licitación a la que puede presentar una oferta. Esta posibilidad de volver a licitar es una mejora clara respecto a su situación de excluido, y se constituye en el interés tangible que caracteriza a la legitimación. Por ello, concurre legitimación a la licitadora excluida que formula una impugnación contra la adjudicación, cuando, de prosperar el recurso resulte que procede cancelar la licitación en cuestión y tramitar un nuevo procedimiento al que los recurrentes pueden presentar una nueva oferta.

Este Tribunal se ha pronunciado en el ejercicio 2024 en esta materia en el [Acuerdo 24/2024, de 8 de marzo](#), que inadmite el recurso contra la adjudicación por falta de legitimación, dado que el recurrente no combate la adjudicación con base a que la otra licitadora admitida haya incumplido las condiciones contractuales establecidas por los pliegos que rigen la licitación, sino que toma como base que debe prosperar el recurso interpuesto contra su exclusión y por ello refiere la impugnación contra el acto de adjudicación a favor de la otra licitadora, al entender que no es conforme a Derecho, ya que defiende que la adjudicación del contrato debe recaer sobre ella, por lo que la situación de la recurrente es equivalente a la de cualquier operador económico que no haya presentado oferta y por tanto carecería de legitimación frente a la adjudicación; en el [Acuerdo 29/2024, de 21 de marzo](#), al considerar que los recurrentes carecen de legitimación para impugnar la licitación al no concurrir en ellos el interés legítimo preciso que en materia contractual exige el artículo 48 de la LCSP; en el [Acuerdo 37/2024, de 18 de abril](#), que desestima el recurso interpuesto frente al «Acuerdo Marco para la contratación de la compra de espacios en medios de comunicación para la inserción de las campañas de publicidad institucional de ámbito provincial de la Diputación Provincial de Zaragoza (Anualidades 2024-2027)», al considerar la idoneidad del objeto del contrato y adecuada la justificación de la limitación de los licitadores, y la utilización eficiente de fondos públicos de acuerdo con las necesidades a satisfacer. Decae así el interés legítimo en el recurso al ser desestimada la primera pretensión y se inadmite por falta de legitimación activa en el resto de pretensiones; en el [Acuerdo 54/2024, de 11 de junio](#), que inadmite un recurso contra los pliegos del Acuerdo Marco de homologación servicios postales interpuesto por empresa que no participa en la licitación, no quedando acreditado que los criterios de valoración que impugna le hayan impedido participar en el proceso de adjudicación, ni tampoco que le obligaran a concurrir a la licitación en condiciones discriminatorias

respecto de otros licitadores, concluyendo la falta de legitimación para recurrir al no afectar la resolución que se adopte a su esfera de derechos e intereses legítimos; en el [Acuerdo 61/2024, de 15 de julio](#), que inadmite el recurso por falta de legitimación del tercer clasificado, ausencia de interés legítimo y no existir un beneficio cierto, acreditado e inmediato que permita considerar al recurrente como legitimado para recurrir; en el [Acuerdo 71/2024, de 2 de septiembre](#), que inadmite el recurso al considerar que el objeto social de la entidad no guarda relación con el objeto del contrato, y que el recurrente no acredita interés legítimo al no existir una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión; en el [Acuerdo 100/2024, de 28 de noviembre](#), que inadmite el recurso al apreciar que la eventual estimación de las pretensiones del recurrente no le colocaría en una posición en la cual pudiera ser adjudicataria del contrato, sino que quedaría cuarta clasificada, por lo que carece de interés legítimo; en el [Acuerdo 101/2024, de 4 de diciembre](#), en el que concurre la doctrina expuesta para el Acuerdo 24/2024; y, por último, en el [Acuerdo 111/2024, de 23 de diciembre](#), que se inadmite por falta de legitimación para impugnar el acto de adjudicación. El recurrente es una asociación que persigue la defensa de intereses vecinales, sin que su naturaleza ni su objeto guarden relación con la licitación, en la cual no han participado.

Y en el ejercicio 2025, en el [Acuerdo 3/2025, de 2 de enero](#), que inadmite el recurso por falta de legitimación de la entidad mercantil por no haber presentado propuesta de licitación, dado que no acredita que el motivo impugnado -criterio de adjudicación- le impide participar con el resto de licitadores en un plano de igualdad. No existe acción pública en el recurso especial en materia de contratación. Inadmisión por falta de legitimación del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón para recurrir un criterio de adjudicación, dado que su análisis supone la adecuación del contenido de la cláusula a los requisitos de validez contenidos en el artículo 145 de la LCSP –lo cual se circunscribe a una cuestión de legalidad ordinaria-, de manera que no presenta ninguna conexión con un beneficio o perjuicio real y efectivo de los intereses de los colegiados a los que representa. Admisión de legitimación del Colegio Oficial para recurrir la supuesta inexistencia de PPT, por cuanto que la supuesta falta de definición de las especificaciones o pautas técnicas afecta a los intereses corporativos; en el [Acuerdo 12/2025, de 28 de enero](#), que se inadmite al tratarse de un recurso

interpuesto por el cuarto clasificado. No recurre la valoración del adjudicatario y resto de licitadores mejor clasificados como tampoco alega causa de exclusión de estos. No alega vicios de nulidad de pleno derecho por vulneración de los principios de igualdad y no discriminación. Una hipotética estimación de este recurso en nada variará el resultado de la adjudicación de este contrato; en el [Acuerdo 13/2025, de 28 de enero](#), que, al igual que el anterior, se inadmite también al tratarse de un recurso interpuesto por el cuarto clasificado; en el [Acuerdo 35/2025, de 10 de marzo](#), al tratarse del cuarto clasificado y desestimarse las pretensiones dirigidas contra el mejor clasificado, se inadmite el resto de pretensiones al decaer su interés legítimo, dado que, aunque se estimasen el resto de pretensiones no podría ser adjudicatario del contrato; en el [Acuerdo 39/2025, de 27 de marzo](#), que se inadmite al tratarse del cuarto clasificado y con ello la ausencia de interés legítimo; en el [Acuerdo 72/2025, de 28 de julio](#), en relación a un recurso del tercer clasificado que no recurre la valoración del adjudicatario y del resto de licitadores mejor clasificados, como tampoco alega causa de exclusión de estos. No se acredita qué beneficio o perjuicio de modo efectivo, directa o indirectamente, le provocará la resolución de este recurso en su esfera jurídica particular dentro de esta licitación, y una hipotética estimación de este recurso en nada variará el resultado de la adjudicación de este contrato. Inadmisión por falta de legitimación; en el [Acuerdo 84/2025, de 8 de septiembre](#), que se inadmite un recurso interpuesto por el cuarto clasificado y apreciar ausencia de interés legítimo; en el [Acuerdo 89/2025, de 19 de septiembre](#), que se inadmite al considerar que el recurrente carece de interés legítimo, así como que la acción pública está vedada en el ámbito de la contratación pública; en el [Acuerdo 103/2025, de 28 de octubre](#), ya que el recurrente no participó en la licitación, pretendiendo ejercer una acción pública, no permitida en materia de contratación pública; en el [Acuerdo 105/2025, de 30 de octubre](#), que se inadmite dado que el recurrente no participó en la licitación, pretendiendo ejercer una acción pública, no permitida en materia de contratación pública, además de tratarse de un acto no susceptible de impugnación; en el [Acuerdo 119/2025, de 4 de diciembre](#), que se inadmite por falta de legitimación y ser el tercer recurso interpuesto por el mismo recurrente en relación al mismo contrato, lo que motiva la incoación de un procedimiento para imposición de multa por temeridad; y en el [Acuerdo 127/2025, de 18 de diciembre](#), que se inadmite al interponerse el recurso después de haber presentado la oferta, sin que se motive que concurre ninguna causa

de nulidad de pleno derecho (art. 50.1 b) 4º párrafo).

5.1.c).- Falta de acreditación de la representación

El artículo 51.1.a) de la LCSP, en relación al artículo 55 b), establece que, entre la documentación que se acompañará al escrito de interposición del recurso, debe hacerse constar: *“a) El documento que acredite la representación del compareciente, salvo si figurase unido a las actuaciones de otro recurso pendiente ante el mismo órgano, en cuyo caso podrá solicitarse que se expida certificación para su unión al procedimiento”*.

Por su parte, el artículo 51.2 de la LCSP prevé la posibilidad de subsanación de los defectos que puedan afectar al escrito de recurso, requiriéndose al interesado para que, en un plazo de tres días hábiles desde el siguiente a su notificación, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición.

Concurriendo el supuesto indicado, y al no haberse subsanado dicho defecto, se ha resuelto el archivo del recurso al no haberse acreditado la representación mediante Resoluciones de este Tribunal con el detalle que se detalla a continuación. Corresponden al año 2024, la Resolución 12/2024, de 10 de julio, la Resolución 22/2024, de 2 de septiembre, y la Resolución 35/2024, de 5 de noviembre. Y al año 2025, la Resolución 33/2025, de 12 de mayo y la Resolución 56/2025, de 18 de agosto.

5.1.d).- Interposición del recurso frente a un acto no susceptible de recurso

Son numerosos los Acuerdos de inadmisión, bien por no alcanzar el umbral del recurso -artículo 44.1 de la LCSP-, lo que supone que el contrato no es susceptible de recurso especial, quedando a salvo los recursos ordinarios ex artículo 44.6 de la LCSP, bien por tratarse de una actuación no susceptible de impugnación -artículo 44.2 de la LCSP-, a los que se hará referencia más adelante.

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

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

Así, en el año 2024 se dictaron el [Acuerdo 5/2024, de 11 de enero](#); el [Acuerdo 35/2024, de 27 de marzo](#); y el [Acuerdo 102/2024, de 4 de diciembre](#), todos ellos, con inadmisión del recurso, ya fuera recurrida la adjudicación u exclusión, al no alcanzar el valor estimado del contrato recurrido el umbral para ser susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Y en el año 2025, el [Acuerdo 5/2025, de 13 de enero](#); el [Acuerdo 22/2025, de 4 de febrero](#); el [Acuerdo 50/2025, de 5 de mayo](#); el [Acuerdo 77/2025, de 6 de agosto](#); el [Acuerdo 82/2025, de 8 de septiembre](#); y el [Acuerdo 87/2025, de 17 de septiembre](#), todos ellos también, con inadmisión del recurso, ya fuera recurrida la adjudicación o exclusión, al no alcanzar el valor estimado del contrato recurrido el umbral para ser susceptible de recurso especial en materia de contratación.

5.1.e) Extemporaneidad

El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles, los cuales se computan de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 50 de la LCSP.

En el año 2024 se dictó el [Acuerdo 33/2024, de 21 de marzo](#). Y en el año 2025 se dictaron el [Acuerdo 11/2025, de 24 de enero](#); el [Acuerdo 62/2025, de 26 de junio](#); el [Acuerdo 73/2025, de 28 de julio](#); el [Acuerdo 88/2025, de 17 de septiembre](#); y el [Acuerdo 103/2025, de 28 de octubre](#); todos ellos con inadmisión del recurso especial al haberse interpuesto fuera de plazo.

5.1.f) Inadmisión por interponer el recurso en relación a actos de trámite no cualificados

A este respecto debemos hacer referencia a la doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de Tribunales administrativos de contratación pública que sostiene que la propuesta de adjudicación no es un acto de trámite cualificado susceptible de recurso especial conforme a lo previsto en el artículo 44.2 b) de la LCSP. Tampoco es susceptible de recurso especial el informe de valoración de las ofertas. En estos supuestos, conviene recordar a los licitadores la previsión del artículo 44.3 de la LCSP, a efectos de que los defectos o deficiencias de la tramitación se pongan en conocimiento del órgano de contratación, sin perjuicio de su posterior invocación al recurrirse una actuación que sí que sea susceptible de recurso especial.

En el año 2024 se dictó el [Acuerdo 51/2024, de 30 de mayo](#), que se inadmitió al interponerse el recurso frente a la valoración de los criterios de adjudicación sometidos a juicios de valor.

Y en el año 2025, el [Acuerdo 40/2025, de 27 de marzo](#), el [Acuerdo 56/2025, de 6 de junio](#), el [Acuerdo 60/2025, de 17 de junio](#), el [Acuerdo 90/2025, de 19 de septiembre](#), el [Acuerdo 91/2025, de 19 de septiembre](#), inadmitieron los recursos por haberse interpuesto contra actuación no susceptible de impugnación, la propuesta de adjudicación, al no tratarse de un acto de trámite cualificado previsto en el artículo 44.2 b) de la LCSP; y el [Acuerdo 115/2025, de 28 de noviembre](#), interpuesto frente a la desestimación de la solicitud de exclusión del licitador propuesto como adjudicatario.

5.1.g) Otros motivos de inadmisión del recurso: firmeza administrativa

Este es el criterio mantenido por este Tribunal desde su [Acuerdo 12/2011, de 12 de julio](#), en el que se abordó por primera vez esta cuestión de inadmitir la interposición del recurso especial frente a asuntos ya resueltos por el Tribunal que hubieran devenido firmes. Y también en el [Acuerdo 12/2016, de 2 de febrero](#), de este Tribunal se invoca la excepción de "*firmeza administrativa*".

El [Acuerdo 44/2024, de 15 de mayo](#), enjuicia de nuevo esta cuestión e inadmite el recurso especial interpuesto ya que se impugna el acto de adjudicación por motivos que ya fueron examinados y resueltos por el Tribunal en otros acuerdos y que no son

susceptibles de impugnación por ser firmes.

Debe mencionarse en esta materia la reciente Sentencia del Tribunal Supremo 155/2026, de 16 de febrero de 2026 (rec. 6631/2023), que enuncia la cuestión casacional suscitada del siguiente modo: *“Cuando, al amparo de lo dispuesto en el artículo 44.2.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, un licitador haya interpuesto un recurso especial contra el acuerdo de su exclusión del procedimiento de licitación del contrato y el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales haya dictado resolución desestimando aquel recurso, la exclusión así acordada podrá ser impugnada ante esta Jurisdicción conforme al artículo 59.1 de aquella Ley. De no hacerlo y consentir la firmeza de aquella resolución desestimatoria, el licitador excluido no podrá impugnar nuevamente su apartamiento del procedimiento de licitación, por medio de la interposición de otro recurso especial contra el posterior acto de adjudicación”*.

5.2.- Pérdida sobrevenida del objeto

5.2.a) Desistimiento o renuncia del órgano de contratación

El Derecho de la Unión permite la posibilidad de adoptar una decisión de revocar una licitación, basada en motivos de oportunidad, desde el punto de vista del interés público, no obstante, los órganos jurisdiccionales nacionales deben poder comprobar la compatibilidad del acuerdo por el que se cancela una licitación con las normas pertinentes. Así se estableció en la Sentencia 11 de diciembre de 2014 (asunto 440/2013), del TJUE.

Nuestra LCSP regula la cancelación de la licitación en el artículo 152 de la LCSP bajo la rúbrica “*. Decisión de no adjudicar o celebrar el contrato y desistimiento del procedimiento de adjudicación por la Administración*”.

Así, el artículo 152 de la LCSP regula dos figuras: (i) la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato (lo que equivaldría a una renuncia) y (ii) el desistimiento del procedimiento de adjudicación. En el primer caso, si la Administración decide no adjudicar o celebrar el contrato, deberán de existir razones de interés público debidamente justificadas en el expediente, y no será posible promover una nueva licitación con idéntico objeto contractual mientras subsistan las razones alegadas (artículo 152.3 LCSP). En cambio, en relación a la segunda, si la Administración desiste del contrato, esta decisión deberá fundarse, en una infracción –ya sea por vicios de nulidad o de anulabilidad- que, por su propia naturaleza, no admita subsanación, afectando a las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, también debidamente justificadas en el expediente, pudiéndose iniciar de forma inmediata un nuevo procedimiento de licitación que recaiga sobre el mismo objeto (artículo 152.4 LCSP).

En el año 2024 se han dictado sobre esta materia el [Acuerdo 42/2024, de 9 de mayo](#); el [Acuerdo 48/2024, de 21 de mayo](#); el [Acuerdo 50/2024, de 30 de mayo](#); el

[Acuerdo 62/2024, de 24 de julio](#); el [Acuerdo 84/2024, de 9 de octubre](#); el [Acuerdo 98/2024, de 4 de diciembre](#); y el [Acuerdo 99/2024, de 28 de noviembre](#).

Y en el año 2025, el [Acuerdo 14/2025, de 28 de enero](#); el [Acuerdo 28/2025, de 21 de febrero](#), correspondiente al Incidente de Ejecución 1/2025; el [Acuerdo 34/2025, de 7 de marzo](#); el [Acuerdo 42/2025, de 31 de marzo](#); el [Acuerdo 52/2025, de 20 de mayo](#); el [Acuerdo 102/2025, de 28 de octubre](#); el [Acuerdo 104/2025, de 30 de octubre](#); el [Acuerdo 107/2025, de 5 de noviembre](#); el [Acuerdo 108/2025, de 6 de noviembre](#); y el [Acuerdo 131/2025, de 26 de diciembre](#).

5.2.b) Desistimiento del recurrente

La LCSP no prevé de modo expreso el desistimiento del recurrente como medio de terminación del procedimiento del recurso especial, por lo que ha de estarse a la regulación que sobre tal materia se contiene en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) –artículos 84.1 y 94-, por remisión expresa del artículo 56.1 de la LCSP.

El desistimiento del recurrente respecto al recurso especial interpuesto es aceptado por el Tribunal y conduce a la declaración de concluso del procedimiento y a su archivo.

En el año 2024 se dictó en relación a esta materia el [Acuerdo 3/2024, de 11 de enero](#); el [Acuerdo 22/2024, de 29 de febrero](#); y el [Acuerdo 33/2024, de 21 de marzo](#). Y en el año 2025, se dictó la [Resolución 27/2025, de 31 de marzo](#).

5.3.- Pliegos y anuncios de licitación

5.3.a) Objeto del contrato

El artículo 28.1 de la LCSP exige la precisión en la determinación del objeto del contrato. Este artículo se complementa con el artículo 99.1 de la LCSP.

En relación al objeto del contrato y a su previsión en pliegos, se han pronunciado en el año 2024, el [Acuerdo 13/2024, de 16 de febrero](#), que estima el recurso y considera que existe indeterminación del objeto; el [Acuerdo 45 2024, de 15 de mayo](#), que desestima el recurso y aborda la división en lotes del objeto del contrato, no apreciando arbitrariedad ni error manifiesto en la justificación dada por el órgano de contratación, habiéndose justificado la falta de división en lotes de forma suficiente, y coherente con la necesidad del contrato, aludiendo a motivos técnicos, organizativos y económicos, que se encuadran en los motivos válidos a que se refiere el artículo 99.3 de la LCSP; el [Acuerdo 80/2024, de 30 de septiembre](#), que desestima el recurso y concluye que el arraigo territorial que establece el pliego como condición de ejecución es admisible al haberse justificado por el órgano de contratación por motivos de accesibilidad y disponibilidad, para una mejor operativa en la toma de decisiones y una mayor facilidad para organizar las reuniones de trabajo, y justificar que la experiencia en la ejecución de los contratos anteriores, ha mostrado que el rendimiento y eficacia de las reuniones presenciales ha sido mejor en los casos de planificación estratégica, definición de tareas de desarrollo de mejoras y control financiero del proyecto, y quedar justificada su proporcionalidad en el supuesto analizado; y el [Acuerdo 85/2024, de 14 de octubre](#), que desestima el recurso y se pronuncia sobre la competencia exclusiva del órgano de contratación para diseñar las prestaciones objeto del contrato sin estar vinculado a contratos anteriores.

Y en el año 2025, el [Acuerdo 2/2025, de 2 de enero](#), que con estimación del recurso anula el pliego de prescripciones técnicas por no ser conformes a derecho las especificaciones técnicas requeridas para determinados productos incluidos en la licitación. No queda constancia en el expediente de las razones que motivan su elección, en contra de lo dispuesto en los artículos 28.1 y 116.4 e) de la LCSP; y el [Acuerdo 49/2025, de 29 de abril](#), que desestima el recurso al considerar que la

justificación técnica expresada en la memoria justificativa es motivo válido para no dividir en lotes el objeto del contrato y satisfacer las necesidades derivadas del servicio sanitario, conforme a lo previsto en el artículo 99.3 en relación con el artículo 28.1 de la LCSP; y el [Acuerdo 93/2025, de 26 de septiembre](#), que estima el recurso en relación a un contrato mixto de suministro y obra al apreciar error en la configuración de la naturaleza y del objeto del contrato. El contrato de servicios de redacción de proyectos no es una acción puramente operativa y por ello su tratamiento debe ser el apropiado a su naturaleza. Y además falta la justificación de la concurrencia de supuestos excepcionales para contratar conjuntamente el proyecto de obras y la ejecución.

5.3.b) Valor estimado y presupuesto base de licitación

Sobre la elaboración y configuración del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato, resulta que, más allá de las pautas para determinar el valor estimado del contrato que se prevé en la LCSP, lo relevante en la determinación del precio es que no exista error manifiesto o arbitrariedad que lo invalide, y todo ello a fin de favorecer la concurrencia y la competencia, sin que esto impida que la administración pretenda obtener la proposición económicamente más ventajosa a fin de garantizar el respeto de la utilización de los fondos públicos.

Aborda esta materia en el año 2024, el [Acuerdo 13/2024, de 16 de febrero](#), que considera vulnerados los artículos 100 a 102 de la LCSP; el [Acuerdo 66/2024, de 2 de agosto](#), que estima el recurso y anula las cláusulas del pliego reguladoras del presupuesto base de licitación y valor estimado del contrato, por no ser ajustado a precios de mercado y no considerar los costes laborales de acuerdo con los términos económicos del convenio colectivo sectorial para cada una de las anualidades de duración del contrato; el [Acuerdo 87/2024, de 21 de octubre](#), que desestima el recurso en relación al cálculo del presupuesto base de licitación en relación a los precios de mercado; el [Acuerdo 90/2024, de 6 de noviembre](#), que desestima el recurso al considerar que el presupuesto resulta adecuado y congruente al configurarse incluyendo el incremento salarial, atendiendo a los precios reales de mercado en consonancia con la realidad del servicio. El recurrente no acredita que existan errores o incongruencias en la memoria económica ni en la fijación del presupuesto; y el

[Acuerdo 96/2024, de 28 de noviembre](#), que desestima el recurso al considerar que el órgano de contratación ha estimado correctamente, en función del convenio colectivo aplicable en el momento de elaborar el presupuesto base de licitación, los costes salariales del personal.

Y en el año 2025, el [Acuerdo 1/2025, de 2 de enero](#), que desestima el recurso ya que queda comprobado que el presupuesto base de licitación es ajustado a los precios de mercado, e incluye todos y cada uno de los conceptos exigidos en los artículos 100.1 y 102 puntos 3 y 4 y 130 de la LCSP; el [Acuerdo 51/2025, de 15 de mayo](#), ya analizado al referirnos a la aplicación de los convenios colectivos; y el [Acuerdo 100/2025, de 24 de octubre](#), que aborda la impugnación indirecta de los pliegos al considerar un error en el cálculo del valor estimado y desestima esa pretensión. Sin embargo, el recurso fue estimado por vulneración de la Disposición Adicional Segunda de la LCSP por ausencia de delegación material de la competencia, así como por una deficiente motivación en relación al informe de valoración de comité de expertos asumido como propio por la Mesa y deficiencias en la valoración de los criterios subjetivos establecidos en el Pliego.

5.3.c) Solvencia

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

La casuística es abundante y no existen parámetros legales para medir la proporcionalidad de los criterios de solvencia, lo que determina que la motivación previa del criterio seleccionado por parte del órgano de contratación, una vez más, cobre especial importancia para conocer por qué se exige un determinado nivel de solvencia. La discrecionalidad del órgano de contratación en la conformación de la prestación y en la fijación de los criterios de solvencia no puede erigirse en genérico argumento de defensa para el poder adjudicador, pues precisamente la motivación de

la decisión discrecional es lo que permite efectuar su control, para de este modo evitar que se pase de lo discrecional a lo arbitrario.

Desde este planteamiento, sostiene este Tribunal que dicha justificación debe incorporarse al expediente, desestimando aquellos supuestos en los que se ha considerado que la solvencia técnica requerida no era elevada y garantizaba la concurrencia con salvaguarda de los principios básicos de la contratación pública y que la omisión de motivación en el expediente no había generado indefensión al licitador.

En el año 2024 este Tribunal se ha pronunciado sobre la solvencia en el [Acuerdo 80/2024, de 30 de septiembre](#), que analiza el arraigo territorial exigido en los pliegos de la licitación y la no configuración del mismo como criterio de solvencia ni como criterio de adjudicación, sino como obligación requerida en el PPT al contratista en la fase de ejecución del contrato, entendiendo la misma proporcional y justificada en relación con el objeto contractual; el [Acuerdo 105/2024, de 18 de diciembre](#) que determina que resulta conforme a derecho establecer certificados de seguridad (certificados del ENS) como criterio de adjudicación, además de haberse establecido como solvencia técnica, siempre que se cumplan los requisitos del artículo 145.5 de la LCSP y queden debidamente justificados en el expediente.

Y en el año 2025, el [Acuerdo 48/2025, de 24 de abril](#) que estima el recurso ya que no es posible configurar el requisito de autorización de transporte sanitario como habilitación y, conjuntamente, como criterio de solvencia, sino que se debe establecer como habilitación profesional por ser un requisito de aptitud exigido por la normativa, afectando a la capacidad para contratar, debiendo justificarse debidamente en el expediente y de forma que no restrinja la competencia si existen diversos tipos de autorizaciones que resultan idóneas para cumplir el objeto del contrato; el [Acuerdo 81/2025, de 8 de septiembre](#) en el que no queda justificada la elección de los criterios de solvencia económica y técnica elegidos, bien por ser los más idóneos para alcanzar las necesidades a conseguir con este contrato, bien por su vinculación al objeto contractual, y proporcionalidad de los mismos; el [Acuerdo 93/2025, de 26 de septiembre](#), en el que uno de los certificados requeridos como solvencia técnica no

está vinculado al contrato, es restrictivo de la concurrencia y resulta desproporcionado, dado que se exigen numerosos requisitos; el Acuerdo 95/2025, de 8 de octubre, en el que se analiza la diferencia entre solvencia y adscripción de medios, constatando que la experiencia como solvencia técnica no está justificada en el procedimiento; y el Acuerdo 130/2025, de 26 de diciembre que revisa la exigencia de que las normas de certificación debe estar relacionada con la prestación objeto del contrato y ser proporcionada y necesaria, siendo necesario un juicio previo y la justificación sobre su necesidad en fase de preparación del contrato (como prescripción técnica, capacidad o solvencia, criterio de adjudicación, condición especial de ejecución ...), la necesaria vinculación de la exigencia medioambiental al objeto del contrato, así como la obligación de prever la admisión de certificados equivalentes.

5.3.d) Criterios de adjudicación y contratación estratégica

El Tribunal indica que la vigente LCSP, en base a la Directiva 2014/24/UE, así como también la LUECPA, pretende que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales.

En definitiva, la norma contractual otorga un carácter instrumental a la contratación pública como posible vehículo o medio de implementación de políticas sociales, medioambientales y de innovación, siendo los criterios de adjudicación uno de los modos para la aplicación de dichas políticas; eso sí, cumpliéndose unos determinados requisitos –por otro lado, comunes a cualquier criterio de adjudicación–, que recoge el artículo 145.5 de la LCSP, a saber, la vinculación al objeto del contrato y su formulación de manera objetiva con respeto a los principios de igualdad, transparencia y proporcionalidad.

Es por ello que este Tribunal debe enfrentarse a nuevos retos en la aplicación e interpretación de las normas citadas y los derivados del carácter transversal y estratégico de la contratación pública y su compleja regulación, especialmente los que se refieren a la aplicación y control de la aplicación del art. 145 LCSP que establece el principio de adjudicación de los contratos en base a la mejor relación calidad-precio, y que imposibilita, cuando concurren malas prácticas, la consolidación de una contratación pública abierta, transparente, al servicio de los ciudadanos y sin margen para las prácticas corruptas contrarias a los estándares de buen gobierno y buena

administración.

En el año 2024 se dictaron en esta materia el Acuerdo 80/2024, de 30 de septiembre en el que el arraigo territorial no se configura como criterio de solvencia ni como criterio de adjudicación, sino como obligación requerida en el PPT al contratista en la fase de ejecución del contrato, entendiendo el Tribunal proporcional y justificada la exigencia en relación con el objeto contractual; el Acuerdo 90/2024, de 6 de noviembre por el que el Tribunal admite la mejora salarial del personal que presta el servicio como criterio de adjudicación en el marco de la contratación pública estratégica y de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE y la regulación en la Directiva en materia de contratación, en la LCSP y en la LUECPA, flexibilizando el criterio de vinculación con el objeto del contrato al suponer una mejor en el nivel de rendimiento o ejecución del contrato, y estimando el criterio como proporcionado. Este Acuerdo ha sido recurrido ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Procedimiento Ordinario 1/2025 y 2/2025) y se encuentra pendiente de resolución. No obstante, la Sentencia del TJUE de 5 de marzo de 2026 (Asunto C-210/24) considera que un poder adjudicador puede valorar mejoras salariales cuando: el contrato es intensivo en mano de obra, la prestación depende en gran medida del personal que ejecuta el servicio, y la mejora de las condiciones puede favorecer la calidad, continuidad y estabilidad del servicio. En esos casos, el incremento retributivo puede formar parte de la evaluación de la oferta económicamente más ventajosa. Además, el Tribunal aclara que exigir que la mejora salarial se concrete posteriormente mediante negociación con los representantes de los trabajadores no vulnera el derecho a la negociación colectiva, y que el criterio es válido siempre que respete los principios de igualdad, transparencia y proporcionalidad; y el Acuerdo 105/2024, de 16 de diciembre, ya citado al referirnos a la solvencia, que considera que resulta conforme a derecho establecer certificados de seguridad (certificados del ENS) como criterio de adjudicación, además de haberse establecido como solvencia técnica, siempre que se cumplan los requisitos del artículo 145.5 de la LCSP y se justifique de forma adecuada en el expediente. Considera la vinculación del criterio de adjudicación con el objeto del contrato, dado que se aumenta el rendimiento y la calidad de la prestación.

Y en el año 2025, el Acuerdo 29/2025, de 3 de marzo que declara la nulidad de

pleno derecho de los pliegos y del procedimiento de licitación por vulneración de los principios básicos y esenciales de la licitación previstos en el artículo 1 y 132 de la LCSP, cuales son, igualdad de trato, libre concurrencia y de transparencia; así como infringir las normas esenciales del procedimiento al omitir los actos previos de la licitación exigidos en el artículo 284.2 de la LCSP. Incorrecto planteamiento de las amortizaciones pendientes de las inversiones realizadas por el anterior prestatario del servicio en régimen de acción concertada. El criterio de adjudicación de mejoras en equipamiento y mobiliario adolece de la necesaria concreción y especificación. Este Acuerdo ha sido recurrido ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Procedimiento Ordinario 207/2025) y se encuentra pendiente de resolución; el Acuerdo 93/2025, de 26 de septiembre, también mencionado con anterioridad en relación a la solvencia, y que se refiere a que las mejoras configuradas como criterios de adjudicación se ajustan a las previsiones del art. 145.7 de la LCSP. La configuración de la etiqueta ecológica como criterio de adjudicación cumple la previsión del artículo 34 de la LUECPA. La utilización de la fórmula proporcional inversa es conforme a derecho, al estar debidamente justificada y no vulnerar los principios básicos de la contratación pública; y el Acuerdo 95/2025, de 8 de octubre, igualmente mencionado en relación a la solvencia, que analiza también la experiencia como criterio de adjudicación, carente de toda justificación en el expediente, y configurada de modo que se otorga una ventaja injustificada a un licitador determinado.

5.3.e) Mejoras

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

Se encuentran reguladas en el artículo 145.7 de la LCSP y suponen un plus sobre los requisitos fijados en el pliego y una ventaja para la Administración que puede obtener sin un sobrecoste, pero su admisión está sujeta a ciertos límites, como ya señalamos en nuestros Acuerdos 8/2012, de 7 de febrero, y 45/2015, de 16 de abril:

“por mejora hay que entender todo aquello que perfecciona la prestación del contrato sin que venga exigido o determinado en las prescripciones que definen el objeto del mismo. Es imprescindible, en consecuencia, su vinculación al objeto de la prestación (objetividad) y la justificación de en qué mejora, por qué lo mejora, y con arreglo a qué criterios se valoran tales circunstancias.”

Es esencial analizar en cada supuesto concreto si el criterio de adjudicación referido a las mejoras cumple los requisitos establecidos en el artículo 145.7 de la LCSP para ser configurado como tal criterio de adjudicación.

En el año 2024, se refieren a esta materia el [Acuerdo 6/2024 de 18 de enero](#), que estima el recurso al considerar que en el pliego existe falta de determinación de un límite máximo en las mejoras establecidas que resulta contraria a los principios de igualdad de trato, libre concurrencia y de transparencia; el [Acuerdo 13/2024, de 16 de febrero](#), que estima el recurso en el que se impugnan criterios de valoración consistentes en mejoras y el Tribunal considera que existe una indefinición en los criterios impugnados, donde queda a la libre decisión del órgano de contratación la ejecución y el objeto de las mejoras ofertadas, de manera que, en el momento de realizar las proposiciones, se desconocen las verdaderas necesidades que se pretenden cubrir no sólo por los licitadores sino también por el órgano de contratación.

Y en el año 2025, el [Acuerdo 29/2025, de 3 de marzo](#), que estima el recurso, entre otros motivos, al considerar que el criterio de adjudicación de mejoras en equipamiento y mobiliario adolece de la necesaria concreción y especificación; el [Acuerdo 93/2025, de 26 de septiembre](#), que estima el recurso especial por otros motivos, pero expone la doctrina sobre la configuración de las mejoras como criterios de adjudicación, de conformidad con el artículo 145.7 de la LCSP; y el [Acuerdo 100/2025, de 24 de octubre](#), que estima de forma parcial el recurso especial, y en lo que se refiere a las mejoras establecidas en el pliego, desestima el motivo alegado vía de recurso indirecto frente a los pliegos de falta de especificación o concreción técnica de este criterio de valoración relativo a la inversión comprometida y a su incremento a través de la mejora de la inversión inicial prevista, al ser evidente que el recurrente era conocedor del extremo exigido y al formular su propuesta lo aceptó, asumiendo las

condiciones del Pliego, en los términos que regula el artículo 139 de la LCSP.

5.3.f) Umbrales de saciedad

La adjudicación de los contratos debe basarse en criterios que garanticen el respeto de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa (artículo 1 LCSP).

El establecimiento de umbrales de saciedad consiste en que las formulas incorporadas en los pliegos, a veces, incorporan sistemas que dejan de conceder puntuación adicional cuando la baja de licitación propuesta supera un determinado límite cuantitativo –el umbral-, expresado normalmente en términos porcentuales. Este límite puede configurarse como fijo respecto al precio máximo (lo que implica que los licitadores lo conocen en el momento de elaborar sus proposiciones) o calcularse en relación con el precio medio de las proposiciones presentadas (lo que implica que los licitadores lo ignoran cuando elaboran y presentan sus ofertas sin conocerlo porque sólo puede determinarse una vez abiertas todas las proposiciones).

El establecimiento de umbrales de saciedad ha generado pronunciamientos contradictorios de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales (Resolución 148/2022 del OARC y Resolución 1493/2022 del TACRC). Sin embargo, el debate, desde el punto de vista jurisprudencial, ha sido zanjado con la STS de 5 de marzo de 2024, en Recurso de Casación núm. 381/2024, en los siguientes términos: *“cuando se trate de contratos en cuya adjudicación se ponderen diversos criterios de adjudicación, no existe en la regulación de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, impedimento a la fijación en los pliegos de índices o umbrales de saciedad que limiten la valoración de las ofertas económicas, siempre que estén justificados en el expediente en relación con las prestaciones que constituyan el objeto del contrato y respeten*

las disposiciones legales sobre criterios de adjudicación y los principios en materia de contratación pública”.

El elemento decisivo para decidir sobre la procedencia de la fijación de umbrales de saciedad es la justificación y motivación en el expediente de contratación de porqué se aprecia que las ofertas que presenten valores que excedan del umbral establecido ponen en riesgo la viabilidad económica del servicio sin redundar en ganancias de calidad. Dicho de otro modo, procederá estimar la impugnación de un umbral de saciedad si se concluye que el mismo hace que las ofertas de los licitadores no alcancen niveles óptimos en los parámetros medidos por los criterios de adjudicación. Alternativamente, el umbral se considerará ajustado a derecho si en el expediente se justifica razonablemente que una oferta que rebase el umbral es difícilmente ejecutable, y no ofrece mejoras en la calidad de la prestación.

El [Acuerdo 81/2025, de 8 de septiembre](#), aborda esta materia y estima el recurso al considerar que el pliego incluye umbrales de saciedad sin justificar los motivos que justifican su elección por lo que se desconoce si el resultado de su aplicación será proporcional. La fórmula matemática incluida en el PCAP no define todas las variables que la componen, y este no es un simple error material o aritmético susceptible de subsanación conforme a lo previsto en los artículos 122 y 136 de la LCSP. El defecto debe calificarse como sustancial por cuanto es determinante para conocer la correcta aplicación de la fórmula y el resultado que se obtiene al realizar esta operación. Y también el [Acuerdo 100/2025, de 24 de octubre](#), que aborda el establecimiento de un umbral de saciedad respecto a los criterios evaluables de forma automática, y desestima este motivo del recurso, dado que la recurrente no despliega ningún argumento técnico que invalide las consideraciones del estudio de viabilidad de la concesión que presenta el modelo de explotación del servicio sobre los que el órgano de contratación ha fijado esos parámetros de explotación. No basta con alegar que una fórmula contiene umbrales de saciedad, que es lo que hace la recurrente, sino que hay que demostrar la improcedencia de los mismos, y esa actividad no se ha desarrollado por parte de la recurrente para así demostrarlo.

5.3.g) Prescripciones técnicas

De acuerdo con una consolidada doctrina de los órganos de resolución de recursos contractuales, hemos mantenido que las prescripciones técnicas exigidas deben responder a una necesidad real para el órgano de contratación, evitando la exigencia de especificaciones técnicas innecesarias que limiten la concurrencia, y pueden favorecer a un determinado licitador, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 126 de la LCSP.

Esta materia se aborda en el [Acuerdo 2/2025, de 2 de enero](#), que estima el recurso especial frente a los pliegos al no quedar probada en el expediente una necesidad real, objetiva y aceptable que justifique tal exigencia. El Tribunal considera que las especificaciones correspondientes a los productos de un lote de este procedimiento de contratación no son conformes a derecho, por restringir la libre concurrencia y por no haberse establecido de acuerdo con lo requerido en el artículo 28.1. de la LCSP, que exige que las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación, y en el artículo 116.4.e) de la LCSP que establece que en el expediente se deberá justificar la necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes.

En cuando al incumplimiento de las prescripciones técnicas, nos referiremos posteriormente al abordar los Acuerdos en materia de exclusiones.

5.3.h) Titulaciones universitarias de perfiles profesionales recogidos en los pliegos

Se mantiene la doctrina existente sobre la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y acogida por este Tribunal, de conformidad con los artículos 76 y 90 de la LCSP.

De acuerdo con los preceptos referenciados, resulta lícito que, con el fin de garantizar la adecuada ejecución del contrato, el órgano de contratación, además de la

acreditación de los requisitos de solvencia pertinentes, exija a las empresas que concurren a una licitación determinadas titulaciones en los medios personales que deben intervenir en la ejecución del contrato.

Así, sobre la exigencia de la titulación y la experiencia profesional, el órgano de contratación es libre de determinar qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los licitadores, no pudiendo considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de requisitos que se ajusten a sus necesidades, siempre que no impidan el acceso en condiciones de igualdad a los licitadores, creando obstáculos injustificados a la competencia. Debe, por tanto, partirse de la existencia de un amplio margen de discrecionalidad para el órgano de contratación a la hora de definir los requisitos técnicos que han de exigirse; siendo esencial, en todo caso, que dichos requisitos se configuren bajo parámetros de razonabilidad y de proporcionalidad.

Lo anterior obliga a traer a colación el denominado principio de idoneidad, el cual no puede entenderse como una mera equivalencia entre profesionales basada en el hecho de que dentro del plan de formación de los respectivos estudios universitarios existan materias que puedan tener una relación directa con la prestación a ejecutar, sino que consiste en elegir al profesional más adecuado para ejecutar el contrato y, para ello, habrá que tenerse en cuenta, además de la formación académica, las directrices que marca la normativa concurrente y también, muy especialmente, todas las circunstancias concretas aplicables al supuesto de que se trate, que determinarán, conjuntamente, qué profesional o profesionales son los más idóneos o adecuados.

Sobre la base de lo anterior, hay que atender en cada caso al objeto del contrato y a las prestaciones incluidas en el mismo, y verificar si existe o no una reserva legal a favor de una determinada profesión o titulación, ya que la reserva competencial a favor de una determinada titulación o profesión debe ser objeto de interpretación restrictiva, debiendo estar convenientemente justificada la restricción que impida la libre concurrencia, si bien tal competencia deberá examinarse caso por caso atendiendo al objeto de cada contrato y bajo el amparo de la discrecionalidad técnica de la que gozan los órganos de contratación.

Corresponde a esta materia en el año 2024 el Acuerdo 83/2024, de 3 de octubre, que estima el recurso especial al constatar la falta de motivación de las titulaciones universitarias exigidas en los perfiles profesionales como solvencia técnica, siendo que no existe una reserva legal y la posible reserva competencial no motiva la indebida restricción, con aplicación del principio jurisprudencial de libertad con idoneidad; el Acuerdo 86/2024, de 14 de octubre, que desestima el recurso interpuesto por un colegio profesional al considerar que el órgano de contratación es libre para determinar qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los licitadores, no pudiendo considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de requisitos, como pueden ser requisitos materiales o personales, que se ajusten a sus necesidades, siempre que no impidan el acceso en condiciones de igualdad a los licitadores, creando obstáculos injustificados a la competencia; el Acuerdo 21/2025, de 4 de febrero, que estima el recurso considerando la falta de motivación de las titulaciones universitarias exigidas en los perfiles profesionales como solvencia técnica. No hay reserva legal y la posible reserva competencial no motiva la indebida restricción. Principio jurisprudencial de libertad con idoneidad. Se anulan las cláusulas de los Pliegos y de los apartados de la Memoria Justificativa referidas a la solvencia técnica, debiendo proceder a la retroacción de la totalidad del procedimiento de contratación al momento inmediatamente anterior a la aprobación de los Pliegos y de la Memoria justificativa, que deberán ser reformulados para que, o bien, se justifique debidamente la restricción de las titulaciones en la solvencia técnica, o bien, se incluya la titulación de Arquitectura en la solvencia técnica; el Acuerdo 65/2025, de 4 de julio, que desestima el recurso especial y declara la conformidad de las titulaciones requeridas, en atención al objeto y las características generales del contrato, evitando una restricción indebida en la concurrencia; y el Acuerdo 95/2025, de 8 de octubre, que estima el recurso al considerar que en la adscripción de medios personales se exige la titulación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, impidiendo el acceso de otras titulaciones, sin justificación alguna. Existe una indebida restricción de la competencia, dado que, al no existir reserva legal para una profesión, debe prevalecer el principio de idoneidad frente al de exclusividad.

Y en el año 2025 el Acuerdo 95/2025, de 8 de octubre, que estima el recurso especial dado que en la adscripción de medios personales se exige la titulación de

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, impidiendo el acceso de otras titulaciones, sin justificación alguna, lo que constituye una indebida restricción de la competencia, dado que, al no existir reserva legal para una profesión, debe prevalecer el principio de idoneidad frente al de exclusividad;

5.3.i) Esquema Nacional de Seguridad y protección de datos

La exigibilidad del ENS está vinculada directamente al objeto del contrato (artículos 28.1 y 99.1 de la LCSP).

Asimismo, debe tenerse en cuenta la normativa reguladora del ENS y, en particular, los artículos 46.3 y 156.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), el artículo 2.3 del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, y completado por al menos hasta cuatro Resoluciones de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, de las que destaca la de 13 de octubre de 2016 (vigente aunque fue dictada bajo la vigencia del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, derogado por el Real Decreto 311/2022), por la que se aprueba la Instrucción Técnica de Seguridad de conformidad con el ENS, debiendo con carácter previo aclararse que son cosas distintas el ENS y la protección de datos personales, aunque puedan estar relacionadas, estando cada uno de ellos sujetos a regímenes jurídicos y condiciones diferentes.

Conforme con la normativa expuesta, se establece como ámbito propio el de los sistemas de información del sector público, y que tal conformidad con el ENS se exigiría a aquellos sistemas de información de las entidades del sector privado, cuando, de acuerdo con la normativa aplicable y en virtud de una relación contractual, sustenten soluciones o presten servicios competenciales a las entidades del sector público para el ejercicio por estas de sus competencias y potestades administrativas.

Se impone por ello la obligación de incorporar al contenido de los pliegos que rigen las contrataciones la exigencia de la declaración o certificación de conformidad con el ENS de tales sistemas de información en los que se sustenten los servicios prestados por los contratistas. Estamos, por tanto, ante una obligación de ineludible

cumplimiento en el caso de que concurran las circunstancias previstas en el citado Real Decreto y que no pueden quedar al albur de que los operadores económicos cuenten o no con ella.

Así las cosas, deberá exigirse el cumplimiento del ENS -cuyo fin es establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el sector público-, en las contrataciones de servicios del sector público que supongan la prestación de servicios competenciales de las entidades del sector público, y en general, a la cadena de suministro de las entidades del sector privado, en la medida que un análisis de riesgos previo así lo determine (<https://ens.ccn.cni.es/es/que-es-el-ens/faq>).

Sobre esta materia, hemos adoptado el [Acuerdo 105/2024, de 16 de diciembre](#) y el [Acuerdo 100/2025, de 24 de octubre](#).

5.3.j) Modificación de pliegos

En esta materia debe tenerse en cuenta que la LCSP recoge por primera vez una regulación sobre la materia en el artículo 122 para el PCAP y en el artículo 124 para el PPT. En concreto, el artículo 122 de la LCSP, con similar redacción al artículo 124, establece que los pliegos de cláusulas administrativas particulares solo podrán ser modificados con posterioridad por error material, de hecho o aritmético. En otro caso, su modificación conllevará la retroacción de actuaciones.

Asimismo, el artículo 136.2 de la LCSP dispone que los órganos de contratación, sin perjuicio de lo señalado en los artículos 122 y 124, deberán ampliar el plazo inicial de presentación de ofertas en el caso en que se introduzcan modificaciones significativas en los pliegos de la contratación (las que afecten al objeto, importe, plazo, obligaciones del adjudicatario y clasificación).

Abordan esta materia, entre otros, el [Acuerdo 92/2025, de 22 de septiembre](#), que acuerda la inadmisión del recurso ya que el mismo se ha presentado contra la modificación de los pliegos y se sustenta en los mismos motivos que hizo valer en el recurso 35/2025 ya resuelto por [Acuerdo 51/2025, de 15 de mayo](#); el [Acuerdo 100/2025, de 24 de octubre](#), que considera que la corrección material realizada no supone una “*modificación significativa*” del pliego ni de los valores en él establecidos

respecto a la revisión de precios, y por ello se estima que no es necesaria la ampliación del plazo para la presentación de proposiciones que prevé el artículo 75, párrafo segundo, del RGLCAP; y el [Acuerdo 128/2025, de 19 de diciembre](#).

5.3.k) Otras cuestiones: elección y utilización del procedimiento de licitación

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

A este respecto se cita la Sentencia 1229/2008, de 27 de febrero, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo (ECLI:ES:TS:2008:1229).

En lo que se refiere al procedimiento de licitación, su elección y su justificación en el expediente, y en particular, a la utilización del procedimiento simplificado abreviado o el negociado sin publicidad de forma incorrecta, se ha abordado la materia por este Tribunal, entre otros, en el [Acuerdo 124/2025, de 18 de diciembre](#), en el que se acredita que se ha hecho uso de un procedimiento de adjudicación de carácter excepcional, como es el procedimiento simplificado, que sólo puede ser utilizado en los supuestos en que el artículo 159 de la LCSP lo permite, sin que concurra el presupuesto de hecho habilitante en el caso analizado; y el [Acuerdo 128/2025, de 19 de diciembre](#), en el que el Tribunal considera que la falta de justificación y motivación adecuada de la elección del procedimiento negociado sin publicidad, así como de la falta de concurrencia de los supuestos legales habilitantes para la utilización de este procedimiento excepcional, y la ausencia de regulación de las condiciones de negociación, acreditan que el vicio de invalidez de los actos preparatorios del procedimiento de adjudicación contamina la totalidad de las actuaciones de este procedimiento de licitación, pues al utilizarse un procedimiento no sólo contrario a la Ley sino también distinto al diseñado en esta, se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, en consecuencia, además de los pliegos, todos los actos adoptados -incluidos la orden de inicio y aprobación de la licitación-

nacen viciados de nulidad de pleno derecho previsto en los artículos 38 a) y 39.1 de la LCSP, con relación al artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

5.4.- Impugnación de actos de trámite cualificados

El artículo 44.2 b) de la LCSP se refiere a la impugnación de actos de trámite cualificados. A estos efectos, se ha de indicar que en un procedimiento de licitación hay una resolución final –con carácter general la adjudicación– que pone fin al mismo, y para llegar a ésta se han de seguir una serie de fases con intervención de órganos diferentes. Estos actos previos a la adjudicación son los que la Ley denomina «*actos de trámite*», que por sí mismos son actos instrumentales de la resolución final, lo que no implica en todo caso que no sean impugnables. Lo que la LCSP establece es que no son impugnables separadamente, salvo que la misma los considere de una importancia especial, esto es, actos de trámite cualificados, en términos legales serían aquellos que decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

Si bien la LCSP no dispone la obligación de acordar y notificar la exclusión de los licitadores en el momento en que este se produce, la falta de notificación expresa de la exclusión se ha convertido en práctica habitual adoptada por muchos órganos de contratación. No obstante, este Tribunal ya recomendaba y aconsejaba su práctica desde el [Acuerdo 3/2015, de 9 enero](#).

Revisemos a continuación los diferentes supuestos que pueden originar la exclusión del operador económico del procedimiento de licitación.

5.4.a) Exclusión por falta de capacidad

El [Acuerdo 94/2024, de 15 de noviembre](#), desestima el recurso en el que el recurrente ha sido excluido del procedimiento de licitación por no contar con la habilitación profesional. La habilitación es un requisito de capacidad claramente diferenciado de la solvencia, de modo que se refiere a una inscripción necesaria –en este caso exigida por norma con rango de Ley- para desarrollar la actividad objeto del contrato, y pretende garantizar que el órgano de contratación contrata con una empresa que desempeñe legalmente actividad objeto del contrato y que, por lo tanto,

puede ejecutarla. Imposibilidad de integración de habilitación por medios externos al no existir prestaciones del contrato susceptibles de separación o ejecución independiente o autónoma. Inadmisión de recurso indirecto por firmeza del pliego.

5.4.b) Exclusión por falta de solvencia

El [Acuerdo 59/2024, de 10 de julio](#), desestima el recurso especial que cuestionaba la solvencia del adjudicatario y la posibilidad de que el órgano de contratación hubiera solicitado la subsanación de la acreditación de la solvencia económica declarada por el licitador en el momento de presentar su proposición, acreditándola por cualquier otro modo de los admitidos en el pliego, y que se aportó después de cumplimentar el trámite previsto en el artículo 150.2 de la LCSP; y el [Acuerdo 43/2025, de 31 de marzo](#), estima parcialmente el recurso especial con retroacción de actuaciones para conceder trámite de subsanación por tres días hábiles y permitir la presentación de otros certificados de contratos de servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza al objeto del contrato descrito en las cláusulas 2 y 5 del PPT, distintos a los presentados anteriormente, que acrediten debidamente la solvencia técnica exigida en el Anexo IV del PACP, y, en su caso, lo dispuesto en el artículo 90.1 a) de la LCSP, admitiendo con cualquiera de los CPV incluidos en el Grupo, subgrupo y categoría previsto en el pliego.

5.4.c) Exclusión por no guardar el secreto de las proposiciones o falta de imparcialidad

Las exclusiones por violación del secreto de las ofertas y/o de las garantías de objetividad e imparcialidad son generalmente supuestos en los que las licitadoras han presentado en un determinado sobre documentación conteniendo información que debía de figurar en otro sobre, que habría de abrirse en un momento procedimental posterior, adelantando información o referencia del contenido de la oferta (contaminación de sobres).

Pese a ser una causa de exclusión que ha sido abordada de forma reiterada por este Tribunal, suele repetirse con casos parecidos, por lo que sería recomendable que los operadores económicos extremaran su diligencia y cuidado en la confección

de sus ofertas y que los pliegos fuesen previsores y advirtiesen de forma clara de las consecuencias de estas prácticas y, sobre todo, que en su redacción se eviten en la medida de lo posible situaciones que pudiesen favorecer dichas prácticas; así como a los órganos de contratación a efectos de evitar exclusiones en las que realmente no se ha vulnerado el secreto de las ofertas.

En el año 2024, abordan esta materia el [Acuerdo 53/2024, de 5 de junio](#), por el cual se acordó la anulación del acuerdo de la mesa de contratación que excluyó la oferta por incluir en el Sobre B un plan de obra que refleja el avance, mensual y acumulado, de la ejecución de los trabajos y del presupuesto de ejecución material del proyecto licitado. La mera mención en la documentación incorporada en el sobre relativo a los criterios cuya evaluación dependa de juicios de valor de datos presupuestarios que figuran en el proyecto licitado no supone desvelar el secreto de la oferta económica ni justifica la exclusión automática del licitador. Se retrotraen las actuaciones al momento anterior a la exclusión para proceder a la valoración de la oferta rechazada; y el [Acuerdo 104/2024, de 16 de diciembre](#), se estima el recurso al considerar el Tribunal incorrecta la exclusión del recurrente puesto que no se acredita el incumplimiento de las prescripciones mínimas del PPT y se realiza una incorrecta aplicación del Anexo X criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor (Sobre B). No existe contaminación de sobres ni se revela el secreto de las propuestas. Se acredita documentalmente la vigencia del Certificado CE de conformidad con la normativa sectorial. Falta de proporcionalidad al excluir por las características del accesorio del suministro principal, cuando el PPT ha omitido las medidas mínimas de este; la interpretación de la cláusula redactada de forma clara ha de ser literal para garantizar la igualdad de trato.

Y en el año 2025, el [Acuerdo 17/2025, de 30 de enero](#), el Tribunal desestima el recurso especial frente a la exclusión al considerar que la anticipación de parte de la oferta en el Sobre B ha quebrantado el carácter secreto de las proposiciones, siendo la consecuencia de esta incorrecta actuación su exclusión del procedimiento de licitación; el [Acuerdo 35/2025, de 10 de marzo](#), en el que el tercer clasificado alegaba una supuesta contaminación de sobres, desestimándose su pretensiones, ya que aportar certificados de colaboración técnica en el sobre C, y que se haya indicado que no se

tiene intención de subcontratar en el sobre A, no supone divergencia ni infracción alguna, dado que la colaboración que se contempla no se puede considerar subcontratación. No siempre el uso de medios ajenos para realizar una actividad industrial o comercial es subcontratación; y el [Acuerdo 61/2025, de 20 de junio](#), que versa sobre un recurso contra exclusión por incluir en el Sobre número 2 (relativo a los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor) y para todos los lotes a los que licitaban, información correspondiente al Sobre número 3 (criterios de adjudicación sometidos a fórmula y/o automáticos). La exclusión es ajustada a Derecho dado que se ha incurrido en error material, y no meramente formal, suponiendo un quebranto en la objetividad e imparcialidad de la valoración a realizar. Imposibilidad de subsanación. No existe vulneración del principio de igualdad dado que las circunstancias que pretende comparar el recurrente no son equivalentes.

5.4.d) Exclusión por incumplimiento de los Pliegos

Esta materia se aborda en nuestros Acuerdos, tanto desde el punto de vista del recurrente que ha sido excluido por incumplimiento de los Pliegos, como desde el punto de vista del segundo mejor clasificado que alega incumplimiento del licitador que ha sido propuesto adjudicatario.

En este sentido, hemos de señalar que el artículo 139.1 de la LCSP establece que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego y que su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna, mención que incluye tanto al pliego de condiciones particulares como al pliego de prescripciones técnicas. En consecuencia, es exigible que las proposiciones se ajusten en su descripción técnica al contenido del pliego de prescripciones técnicas o documentos contractuales de naturaleza similar en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato. La aceptación incondicionada de los pliegos por el licitador, lleva a considerar que, en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al pliego de prescripciones técnicas, y si los términos y expresiones empleados son ambiguos o confusos, pero no obstante admiten una interpretación

favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas, esta es la que debe imperar. Solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión.

A esta materia corresponden en el año 2024, entre otros, el [Acuerdo 7/2024, de 18 de enero](#), que desestima el recurso frente a un supuesto incumplimiento de prescripciones técnicas exigidas en los pliegos e indica que el incumplimiento como causa de exclusión debe ser claro y expreso, de ahí que haya de ser considerado con carácter restrictivo; el [Acuerdo 27/2024, de 14 de marzo](#), en el mismo sentido; el [Acuerdo 46/2024, de 21 de mayo](#), que desestima el recurso frente a la exclusión del licitador cuya oferta no cumple las especificaciones establecidas en el PPT. El poder adjudicador goza de la denominada “discrecionalidad técnica” para la valoración de las ofertas y existe presunción de acierto y veracidad de la valoración que no ha sido desvirtuada por la recurrente. El Tribunal no aprecia incumplimiento de las normas de competencia o de procedimiento, ni errores o criterios arbitrarios o discriminatorios en la valoración; el [Acuerdo 74/2024, de 13 de septiembre](#), que desestima e inadmite, respectivamente, los recursos acumulados frente a la exclusión y frente a la adjudicación del procedimiento. Existe un incumplimiento claro y objetivo de un requisito técnico que supone la exclusión y considera además que los pliegos son firmes y consentidos y no cabe la impugnación indirecta del requisito técnico determinante de la exclusión; el [Acuerdo 79/2024, de 24 de septiembre](#), por el que el Tribunal desestima el recurso al apreciar un incumplimiento claro y objetivo de requisitos técnicos; y el [Acuerdo 104/2024, de 16 de diciembre](#), que estima el recurso al existir una incorrecta exclusión del recurrente puesto que no se acredita el incumplimiento de las prescripciones mínimas del PPT y realiza una incorrecta aplicación del Anexo X criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor (Sobre B). Falta de proporcionalidad al excluir por las características del accesorio del suministro principal, cuando el PPT ha omitido las medidas mínimas de este; la interpretación de la cláusula redactada de forma clara ha de ser literal para garantizar la igualdad de trato.

Y en el año 2025, entre otros, el [Acuerdo 6/2025, de 16 de enero](#), que

desestima el recurso al considerar que la oferta técnica es conforme al PPT y no existe incumplimiento expreso y claro de las condiciones de licitación, y/o contradicción en la propia oferta técnica que impidan valorar adecuadamente las ofertas en términos de cumplimiento del objeto del contrato. No se aprecia incumplimiento grave y esencial de las condiciones de licitación que altere la naturaleza del objeto del contrato e impida cumplir a satisfacción las necesidades que justifican la licitación; el [Acuerdo 10/2025, de 24 de enero](#), que desestima el recurso al considerar adecuada la exclusión acordada por incumplimiento del PPT y además que no ha lugar a la subsanación de la oferta. Los defectos son esenciales y graves por cuanto afectan al objeto a suministrar y de admitirse la subsanación se aceptaría la modificación sustancial de la oferta técnica, puesto que, para adecuar cada partida a lo exigido en el PPT, necesariamente debe sustituir las suturas ofertadas por otras. El órgano de contratación debe aplicar los pliegos en sus estrictos términos y en todas las fases del procedimiento, en especial en la valoración de las proposiciones, a fin de garantizar un trato igualitario a todos los partícipes en la licitación; el [Acuerdo 18/2025, de 4 de febrero](#), que desestima el recurso especial al considerar adecuada la exclusión por incumplimiento del PPT; el [Acuerdo 24/2025, de 10 de febrero](#), que desestima el recurso interpuesto frente a la exclusión al quedar acreditado que ha habido incumplimiento del PPT. El alcance del contrato incluye el suministro de los dispositivos y el software de gestión y/o plataforma de gestión que incluya la descarga y análisis de datos; el [Acuerdo 70/2025, de 23 de julio](#), en el que se desestima el recurso interpuesto por el segundo mejor clasificado, que alegaba incumplimiento de Pliegos por parte del adjudicatario, dado que la oferta técnica presentada por el adjudicatario es ajustada a los pliegos que rige la licitación y la valoración de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor ha sido debidamente motivada; el [Acuerdo 75/2025, de 4 de agosto](#); el [Acuerdo 123/2025, de 18 de diciembre](#), con estimación parcial del recurso al considerar la falta de diligencia del órgano de contratación en el análisis del cumplimiento de las prescripciones técnicas de la oferta que ha resultado adjudicataria que supone una vulneración de los principios de concurrencia e igualdad de trato; y el [Acuerdo 129/2025, de 26 de diciembre](#), que desestima el recurso al considerar que el acuerdo de exclusión es conforme a derecho, dado que el incumplimiento del PPT en que incurre el recurrente es claro y expreso, referido a un elemento objetivo que está perfectamente definido en el Pliego.

5.4.e) Exclusión por no alcanzar el umbral mínimo exigido en los criterios de adjudicación

Tratan esta tipología de exclusión, entre otros, el [Acuerdo 19/2025, de 4 de febrero](#), desestima el recurso al considerar adecuada la exclusión del recurrente por no alcanzar su oferta en la valoración del sobre B el umbral mínimo de 35 puntos establecido. El criterio técnico expresado en la informe valoración está adecuada y suficientemente motivado, no se aprecia omisión, error o arbitrariedad. La valoración de la oferta técnica es racional, coherente y objetivada en la aplicación de los criterios de adjudicación recurridos; el [Acuerdo 53/2025, de 28 de mayo](#), que estima el recurso contra la exclusión y declaración de desierto del procedimiento. No se puede excluir a las licitadoras por no alcanzar una puntuación mínima en la valoración de la memoria técnica presentada si el pliego no establecía ningún umbral y no existe incumplimiento de los pliegos. Se deja sin efecto la declaración de desierto dado que existen ofertas admisibles ex art. 150.3 2º párrafo de la LCSP. El informe de valoración incurre en error y arbitrariedad. Se retrotraen las actuaciones hasta el momento anterior a emitir la valoración; el [Acuerdo 94/2025, de 26 de septiembre](#), que desestima el recurso ya que los motivos expresados para justificar la puntuación asignada a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor que le impiden superar el umbral mínimo previsto en el PCAP son conformes con lo previsto en el Anexo X del PCAP, adecuados y suficientes para excluir al licitador recurrente, y para que los interesados en la licitación tengan el debido conocimiento de los motivos del acto de valoración-exclusión para poder defender sus derechos e intereses. No se aprecia la existencia de los errores alegados por el recurrente en la valoración de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, como tampoco se aprecia arbitrariedad en su aplicación, sino que el equipo técnico ha ejercido su discrecionalidad técnica con el debido rigor a fin de seleccionar la mejor oferta técnica que pueda materializar las necesidades que justifican este procedimiento de contratación; y el [Acuerdo 121/2025, de 11 de diciembre](#), que desestima el recurso al considerar el acuerdo de exclusión y la declaración de desierto de la licitación conforme a derecho. Los motivos expresados para justificar la puntuación asignada a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor que han impedido al licitador recurrente superar el umbral mínimo previsto en el PCAP y ser excluido de la licitación son adecuados, suficientes y conformes con lo previsto la

cláusula 16 y Anexo V del PCAP. No se ha apreciado tampoco la existencia de manifiesto error, arbitrariedad o discriminación en la valoración técnica que desvirtúe la presunción de acierto y objetividad en el juicio técnico de valoración emitido en el ejercicio de la discrecionalidad técnica.

5.4.f) Exclusión por no justificar la viabilidad de la oferta (ofertas anormalmente bajas)

Destaca la gran cantidad de recursos interpuestos frente a la exclusión de los licitadores debido a la inadecuada justificación de la viabilidad de las ofertas anormalmente bajas, o, en su caso, cuando el segundo mejor clasificado impugna la aceptación, por el órgano de contratación, de la oferta anormalmente baja. En este sentido, en aquellos supuestos en los que durante el procedimiento de licitación se detecta la anormalidad de alguna de las ofertas y tras el preceptivo procedimiento contradictorio, la misma es aceptada o rechazada por falta de viabilidad, es más que probable que se interponga recurso especial en materia de contratación, bien por la licitadora excluida por no haberse aceptado la justificación de su oferta, bien por aquella licitadora que se posiciona tras la licitadora que se propone como adjudicataria y cuya justificación de la oferta anormalmente baja ha sido aceptada y es cuestionada.

Respecto a la justificación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad, tanto los poderes adjudicadores, como las mercantiles licitadoras y también los órganos de revisión de las decisiones en materia contractual, han de tener en cuenta los principios de proporcionalidad y antiformalismo.

Dentro del procedimiento contradictorio previsto en el artículo 149.4 de la LCSP, cobra especial importancia el requerimiento de justificación de la oferta, no bastando para ello, como sucede en muchos supuestos, con limitarse a reproducir o transcribir parte del citado artículo 149.4 de la LCSP, práctica común para muchos poderes adjudicadores.

El hecho de que una oferta se encuentre en presunción de anormalidad constituye un mero indicio, sin que, en ningún caso, pueda dar lugar a su exclusión

automática, sino que, necesariamente, y, en todo caso, debe el órgano de contratación iniciar un procedimiento contradictorio, dando audiencia al licitador para que pueda justificar satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos y, por tanto, que es susceptible de cumplimiento en sus propios términos y, sólo en caso contrario, cabe el rechazo de la oferta anormalmente baja y la exclusión del licitador oferente.

Sobre la amplitud o suficiencia en orden a justificar la baja temeraria, debemos destacar que no se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo la correcta ejecución del contrato. En este sentido, corresponde al órgano de contratación determinar si la oferta analizada puede ser normalmente cumplida, resultando que, en caso de rechazo de la oferta anormalmente baja, debe existir una motivación reforzada.

Por último, ha de tenerse en cuenta que el órgano de contratación solo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos (STJUE de 10 de septiembre de 2020 asunto C-367/19, apartado 33).

Expuesto lo anterior, para determinar si la exclusión de un licitador, por no entender justificada debidamente su oferta anormalmente baja, es o no conforme a derecho, debemos partir del principio de discrecionalidad técnica, el cual, con sus debidos límites, sirve de parámetro de enjuiciamiento de las decisiones en materia de exclusión de ofertas anormalmente bajas o temerarias.

Por otra parte, debemos traer a colación la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Aragón 262/2025, de 21 de julio (PO 187/2023) que, en un supuesto de ofertas anormalmente bajas, y en relación a la discrecionalidad técnica determinó que: *“En toda esta normativa y jurisprudencia que hemos citado, no apreciamos donde está la discrecionalidad técnica a la que alude la resolución del TACPA y la contestación a la demanda. No puede haber algo más reglado y sometido a conocimiento cierto, que la determinación de que una oferta es o no viable en atención a un estudio de viabilidad y al pliego de condiciones que rige el concurso. Según nos*

dice el Diccionario panhispánico del español jurídico, la discrecionalidad técnica es la Manifestación de la discrecionalidad administrativa en la que se incrementa la libertad de apreciación que tiene el órgano administrativo competente para adoptar una determinada resolución por basarse esta en criterios o fundamentos de carácter técnico. En estos casos, la administración pública tiene libertad para elegir entre varias opciones posibles, siempre dentro de los límites legales y basándose en criterios técnicos y científicos.

Hay discrecionalidad técnica en la adjudicación de un contrato, cuando la mesa técnica valora proposiciones no enteramente objetivas, no cuantificables en términos numéricos. Aquí la determinación de que una oferta es o no viable no es un acto discrecional, actuación que por lo mismo no tiene presunción de acierto.

No es discrecional que la oferta entra en presunción de anormalidad, como aquí ha ocurrido y tampoco lo es el informe que a la vista de los documentos y justificaciones efectuados por la empresa, da por buena o no la justificación y en fin determina si la oferta es viable.

La cuestión por tanto debe ceñirse a si la oferta es viable.”

Y si bien el TSJ establece que el análisis de las ofertas anormalmente bajas no es una cuestión sometida a la discrecionalidad técnica, debemos señalar que en el contexto del procedimiento contradictorio de evaluación de la justificación de la oferta anormalmente baja, éste queda circunscrito a la valoración de unos aspectos cuantitativos de la oferta y exigidos en el requerimiento practicado, que acota y restringe el ámbito discrecional a la comprobación objetiva y fehaciente de que la justificación aportada para acreditar la oferta anormalmente baja es coherente y viable, y va a permitir la correcta ejecución del contrato con el ahorro ofertado y justificado.

Así pues, este Tribunal para resolver estos recursos viene realizando un análisis conjunto del requerimiento practicado por el órgano de contratación, de la documentación justificativa presentada por el recurrente y del informe técnico que analiza y evalúa esa justificación de la oferta anormalmente baja en términos cuantitativos, junto a las prescripciones establecidas en los pliegos, y previa la comprobación de que el órgano de contratación, en cada caso concreto y particular, ofrece una justificación objetiva y cuantificada que permite conocer las razones (motivación reforzada) por las cuales la oferta no puede ser cumplida y determina la

falta de viabilidad de la oferta y la corrección de su actuación confirmando la exclusión o, en caso contrario, la anulación de la exclusión.

Los Acuerdos de este Tribunal que analizan esta cuestión se agrupan en este apartado entre aquellos que estimaron el recurso al considerar que la exclusión no era conforme a derecho (por falta de motivación, porque el requerimiento practicado era inadecuado o por otros motivos) y aquellos otros que desestimaron el recurso especial al considerar ajustada a derecho la exclusión.

Entre los primeros se encuentran el [Acuerdo 49/2024, de 28 de mayo](#), que estima parcialmente el recurso por falta de motivación del informe del órgano de contratación sobre la justificación de la oferta; el [Acuerdo 65/2024, de 2 de agosto](#), que estima parcialmente el recurso por la falta de motivación del informe técnico en el análisis de la justificación de viabilidad de la oferta; el [Acuerdo 32/2025, de 7 de marzo](#), en el que se analizó un recurso interpuesto frente a la exclusión por no justificar la viabilidad de la oferta incurso en baja anormal, analizando la determinación de los criterios de anormalidad establecidos en el PCAP y su carácter vinculante, concluyendo, en relación a la actuación del órgano de contratación que se había realizado una interpretación arbitraria y carente de motivación de los parámetros establecidos en el PCAP para determinar las ofertas incursas en baja anormal o desproporcionada, estimando el recurso y anulando la exclusión con retroacción de las actuaciones; el [Acuerdo 45/2025, de 10 de abril](#), que estima un recurso contra la adjudicación por entender que no se justifica que la oferta del adjudicatario sea viable económica y técnicamente. El informe técnico emitido no detalla los motivos por los que se entiende acreditada la viabilidad de la oferta de la adjudicataria, sin que resulte admisible justificar el carácter anormal o desproporcionado de los valores de la oferta presentada, aduciendo que las condiciones favorables de la oferta estén justificadas con las condiciones intrínsecas del licitador, es decir, con su solvencia, y no con las concretas condiciones de la oferta que determinen un nivel de precios bajo; y el [Acuerdo 46/2025, de 15 de abril](#), por el que se estima parcialmente el recurso especial, dado que en la tramitación del procedimiento contradictorio para justificar la viabilidad de una oferta anormalmente baja en más de un 25% el licitador no cumple el requerimiento de justificación del bajo nivel de los precios o de los costes al no

desglosar los precios globales que forman parte de la oferta económica. Por su parte, el informe de valoración es insuficiente porque omite la concreta motivación de cómo va a afectar la baja económica a la ejecución del contrato y si es de una gravedad tal que resultará imposible la prestación del servicio objeto del contrato. Se estima el recurso ya que en el trámite de aclaraciones el requerimiento de justificación de la baja no solicitaba expresamente justificación de determinados aspectos concretos y se retrotraen las actuaciones al momento de exclusión del recurrente a fin de conceder nuevo trámite de aclaraciones y continuación de la tramitación.

Y entre los segundos, se encuentran el [Acuerdo 36/2024, de 27 de marzo](#), que desestima el recurso al considerar la conformidad a derecho de la apreciación de la viabilidad de la oferta de la adjudicataria. La función del Tribunal administrativo es de control del cumplimiento de los principios y de los trámites legales, no siendo posible la sustitución del juicio técnico del informe ni de la decisión sobre la posibilidad de cumplimiento que corresponde exclusivamente al órgano de contratación; el [Acuerdo 47/2024, de 21 de mayo](#), que desestima el recurso especial por no justificación de la viabilidad de la oferta y con referencia al carácter revisor del Tribunal; el [Acuerdo 60/2024, de 10 de julio](#), que desestima el recurso al considerar adecuada la motivación del informe técnico municipal emitido para comprobar la viabilidad de la proposición anormalmente baja garantizando la confidencialidad de la documentación así declarada por el adjudicatario; el [Acuerdo 67/2024, de 13 de agosto](#), que desestima el recurso al no constar falsedad en la documentación presentada y justificar debidamente la oferta anormalmente baja; el [Acuerdo 36/2025, de 18 de marzo](#), en el que el Tribunal desestima un recurso contra exclusión por no justificación de la viabilidad de la oferta, con la consideración de que la carga de la prueba sobre la viabilidad de la oferta corresponde al licitador incurso en presunción de temeridad, quien no ha ofrecido una justificación que acredite suficientemente la seriedad de su oferta, ni ha aportado el compromiso en firme alcanzado con el distribuidor oficial que expresamente le requirió el órgano de contratación. Improcedencia de la valoración de la documentación aportada extemporáneamente, con ocasión de la interposición del recurso, pero no aportada durante la tramitación del procedimiento previsto en el artículo 149 de la LCSP, no desvirtuando así la discrecionalidad técnica que asiste al órgano de contratación; el [Acuerdo 75/2025, de 4 de agosto](#), que desestima el recurso

al considerar adecuada la exclusión del licitador por no justificar la viabilidad de la proposición incurso en valores anormalmente bajos motivado en el incumplimiento de los pliegos al reducir el número de máximo de horas de dedicación exigidas. No puede fundamentarse una oferta anormalmente baja en variantes no permitidas por los pliegos so pena de incurrir en un vicio de legalidad. El incumplimiento es claro y se refiere a elementos objetivos de la licitación, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas; y, por último, el [Acuerdo 112/2025, de 19 de noviembre](#), que desestima un recurso en el que el recurrente considera que la oferta anormalmente baja del adjudicatario y que el órgano de contratación considera viable no está justificada, resultando, asimismo, que el informe técnico que avala la propuesta carece de motivación. El recurrente no acredita que exista error o arbitrariedad que permita desvirtuar la discrecionalidad técnica que goza la Administración en el ámbito en el que nos encontramos. El informe técnico justifica las razones por las cuales considera que la oferta es viable.

5.4.g) Exclusión por incumplimiento del artículo 150.2 de la LCSP

En este apartado se recogen aquellos supuestos en los que se recurre la exclusión de las entidades licitadoras o de sus ofertas –en terminología del artículo 150.2 de la LCSP que han retirado sus ofertas–, en los que se han analizado los recursos contra las exclusiones relacionadas con la presentación de la documentación, la acreditación de la solvencia y adscripción de medios, y con las deficiencias en la subsanación de la documentación acreditativa de los requisitos previos a que se refiere el citado precepto.

En el [Acuerdo 57/2024, de 25 de junio](#), se desestima el recurso al considerar el Tribunal correcta la exclusión al haber retirado su oferta por no presentar la documentación justificativa de la solvencia y compromiso de adscripción de medios tras haber sido requerido de subsanación; en el [Acuerdo 108/2024, de 20 de diciembre](#), que desestima un recurso contra la adjudicación, en lo relativo a la documentación justificativa referida en el artículo 150.2 de la LCSP y a la posibilidad de sustituir los medios personales a adscribir; en el [Acuerdo 38/2025, de 18 de marzo](#), se estima el recurso y se anulan los acuerdos recurridos por incorrecta exclusión de los licitadores en base a la cláusula 10 del PPT que no regula un requisito técnico

mínimo, sino un aspecto incidental de la licitación que no forma parte del objeto nuclear del contrato. En la literalidad de la cláusula no se aprecia ilegalidad sino contradicción y deficiente aplicación. La subsanación de la documentación no modifica las ofertas presentadas por los licitadores excluidos. Retroacción de las actuaciones al momento de exclusión de los licitadores a los efectos de subsanar la documentación omitida para el contrato de post-garantía ofertado, y/o, en su defecto, continuar con la apertura y valoración del sobre “C” y requerir esa documentación en el trámite de requerimiento previo al adjudicatario previsto en el artículo 150.2 de la LCSP; en el [Acuerdo 41/2025, de 31 de marzo](#), se estima el recurso frente al acto de exclusión por no presentar la documentación justificativa a que se refiere el artículo 150.2 de la LCSP. La documentación presentada para acreditar la solvencia técnica cumple materialmente los requisitos exigidos en el PCSP, sin perjuicio de la posibilidad de solicitar las aclaraciones que el órgano de contratación estime pertinentes. No se puede exigir que las firmas sean digitales, puesto que los Pliegos no lo requieren. No procede la exclusión por un criterio formalista. En relación a la efectiva adscripción de los medios personales, el Pliego no contempla que se deba aportar una determinada documentación para acreditar este requisito, por lo que ni la mesa de contratación ni el órgano de contratación pueden exigir algo que no está contemplado en los Pliegos, imponiendo un requisito que no se exige en los mismos, y que, por lo tanto, no era conocido por los licitadores, dado que está aplicando un criterio rigorista y desproporcionado. Por ello, la documentación aportada, se estima suficiente para cumplir este requisito, sin perjuicio de la posibilidad que ostenta el órgano de contratación de solicitar las aclaraciones; en el [Acuerdo 43/2025, de 31 de marzo](#), se estima parcialmente el recurso al considerar improcedente la exclusión al no haber concedido previamente trámite de subsanación de la documentación en aplicación del artículo 159.4 y 150.2 de la LCSP, con retroacción de actuaciones para conceder trámite de subsanación por tres días hábiles y permitir la presentación de otros certificados de contratos de servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza al objeto del contrato descrito en las cláusulas 2 y 5 del PPT, distintos a los presentados anteriormente, que acrediten debidamente la solvencia técnica exigida en el Anexo IV del PACP, y, en su caso, lo dispuesto en el artículo 90.1 a) de la LCSP, admitiendo con cualquiera de los CPV incluidos en el Grupo, subgrupo y categoría previsto en el pliego; en el [Acuerdo 78/2025, de 11 de agosto](#), se estima parcialmente

el recurso considerando improcedente la exclusión del licitador motivada por incumplimiento de los medios personales mínimos exigidos en los pliegos como compromiso de adscripción de medios personales a la ejecución del contrato a los efectos del artículo 76.2 de la LCSP. Corresponde requerir esta documentación sólo al primer clasificado y propuesto para la adjudicación del contrato en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP. Pero considera adecuada la exclusión del licitador por incumplimiento expreso, claro y evidente de los medios materiales mínimos exigidos en el PPT que no garantizan la ejecución del contrato conforme a los mínimos requerimientos técnicos. No procede conceder trámite de subsanación puesto que conlleva modificar la oferta presentada inicialmente. La estimación -parcial- no tiene incidencia material en el procedimiento de licitación, dado que, siendo que la exclusión por incumplimiento de los medios materiales resulta ajustada a Derecho, la retroacción de las actuaciones por estimar la pretensión relativa los medios personales, carecería de sentido por cuanto que por mucho que subsanase dicho extremo, su exclusión se mantendría. Formalmente procede acordar la estimación parcial del recurso, materialmente, debe entenderse como desestimación, dado que no hay repercusión ni efectos en la tramitación del procedimiento de licitación; y en el [Acuerdo 98/2025, de 15 de octubre](#), que desestima el recurso en el procedimiento en el que es requerido el propuesto como adjudicatario para que presentase la documentación previa a la adjudicación en los términos del artículo 150.2 de la LCSP y concedido trámite de subsanación previsto en el artículo 140 de la LCSP sin que aportara la documentación acreditativa de la solvencia económica, debe considerarse que ha retirado la oferta. En la fase procedimental de requerimiento de la documentación previa a la adjudicación no puede admitirse la Declaración Responsable como medio para acreditar las cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, puesto que la información que ésta contiene no acredita el cumplimiento del requisito material exigido a los efectos de la solvencia económica requerida para participar y para llegar a ser adjudicatario y le permita perfeccionar el contrato objeto de licitación en virtud del artículo 140.4 de la LCSP. No es admisible un segundo trámite de subsanación de la documentación. Obligación del licitador de presentar las Certificaciones del depósito de las cuentas anuales en el Registro Mercantil, sin que resulte admisible extender la autorización de consultar los datos prevista en el artículo 139.1 de la LCSP a la información que obra en el Registro Mercantil.

5.5. Adjudicación

5.5.a) Impugnación indirecta de pliegos

Sobre el recurso indirecto contra los pliegos debemos hacer referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo 398/2021, de 22 de marzo (recurso de casación 4883/2019), que señala lo siguiente en relación a la posibilidad de impugnación indirecta de los pliegos:

“1º Es jurisprudencia constante de esta Sala que los pliegos son la ley del contrato y una vez aceptados, al no impugnarse en plazo, no pueden ser impugnados extemporáneamente: se tienen por firmes y consentidos, sin perjuicio de acudir al procedimiento de revisión de oficio, todo ello conforme al artículo 34 de la LCSP 2011, hoy artículo 41 de la LCSP 2017 (cfr. la sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 4 noviembre 1997, apelación 1298/1992).

2º Tal regla general se basa en obvias razones de seguridad jurídica, por lo demás comunes a la preclusión de todo plazo impugnatorio, tanto si se trata de recursos administrativos ordinarios o el especial como el jurisdiccional; además en el ámbito contractual hay que añadir las razones de buena fe que presiden la vida del contrato: no la habrá si se aceptan y no se impugnan los pliegos, y se reacciona sólo cuando su aplicación resulta adversa.

3º En consecuencia, de no impugnarse los pliegos quedan convalidados, salvo que se inste su declaración de nulidad de pleno Derecho por el cauce ordinario de la revisión de actos firmes; y aun así la jurisprudencia siempre ha declarado que esa posibilidad debe administrarse con prudencia, debe ser una posibilidad apreciada excepcional y restrictivamente (cfr. sentencia 1615/2018, de 14 de noviembre, de esta Sección, recurso de casación 4753/2017).

4º A esta jurisprudencia se añade la ya citada sentencia eVigilo, que matiza la regla general de inatacabilidad de los pliegos consentidos. Así en lo procedimental el plazo preclusivo para impugnarlos se inicia cuando el licitador "tuvo o debiera haber tenido conocimiento de la alegada infracción", y en lo sustantivo esa infracción se concreta en qué pliegos le sean "incomprensibles o [carezcan] de claridad". En otras palabras, es posible la impugnación indirecta cuando un "licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión". Obviamente tales circunstancias deben estar probadas.

4. *Aparte de las causas de impugnación indirecta deducibles de tal sentencia eVigilo, a estos efectos se plantea cuál es el alcance de las irregularidades que afectan a los principios de la contratación pública del artículo 18 de la Directiva 2014/24, si la causa de la ilicitud de los pliegos -la ausencia de criterios de valoración de las ofertas- debe integrarse en los motivos de nulidad del artículo 47.1 o si cabe su extensión a cualquier otra infracción conforme al artículo 48 de la Ley 39/2015. Esta Sala entiende que debe integrarse con los motivos de nulidad de pleno Derecho por las siguientes razones:*

1º *Se trata de compaginar una excepción a la regla general de que los pliegos firmes y consentidos son inatacables por las razones expuestas en el anterior punto 3 de este Fundamento de Derecho. Por tanto, tal posibilidad de impugnación indirecta debe apreciarse restrictiva y excepcionalmente.*

2º *Ese criterio restrictivo no es novedoso y no deja de ser ilustrativo -como referencia-, la jurisprudencia de esta Sala para los casos en los que las bases de las convocatorias en el ámbito del Empleo Público devienen firmes y vinculantes: el dogma de su inatacabilidad se ha exceptuado sólo si incurren en una causa de nulidad de pleno Derecho por infracción de un derecho fundamental (cfr. la sentencia 1040/2019, de 10 de julio, de esta Sala y Sección, recurso de casación 5010/2017).*

3º *Esa referencia a los casos de nulidad de pleno Derecho se confirma con el criterio que inspira el artículo 50.1.b) párrafo cuarto de la LCSP 2017 que prevé lo siguiente: " Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho".*

5. *Por razón de lo expuesto y a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA, a la cuestión que presenta interés casacional objetivo se responde que cabe excepcionalmente la impugnación indirecta de los pliegos rectores de la licitación, consentidos por no haberse impugnado directamente. Para ello deben probarse o las circunstancias a las que se refiere la jurisprudencia del TJUE o que incurren en motivos de nulidad de pleno Derecho, motivos que se aprecian de forma excepcional y restrictiva.*

De acuerdo con la jurisprudencia del TS el recurso indirecto procede en dos supuestos alternativos. El primero, cuando el Pliego incurra en una causa tasada de nulidad de pleno derecho, y así se reconoció ya en la Sentencia 2191/2001, de 19 de

marzo (recurso de casación 565/1994): “Esta Sala Tercera ha recordado, en sentencia de 6 de febrero de 2001, la consolidada doctrina jurisprudencial en cuya virtud el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como quienes soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases, pues, en efecto, si una entidad licitante se somete al concurso tal y como ha sido convocado, sin impugnar en ningún momento las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su correspondiente oferta, y prestando su consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carecerá de legitimación para impugnarlo después, contraviniendo sus «propios actos», cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones, que obviamente, pretendía. (...)”

Ciertamente, la doctrina que se acaba de reseñar puede ceder cuando los vicios denunciados son constitutivos de causa de nulidad de pleno derecho, pero en este caso las causas de tal naturaleza que se han aducido carecen de consistencia para desvirtuar las consideraciones precedentes, pues la Sala de instancia ha considerado acreditada la urgencia en la licitación por el sistema elegido por la Administración y en todo caso no existe una inobservancia absoluta de trámites procedimentales en esa licitación que determine la nulidad radical del expediente, por lo que el vicio denunciado en todo caso lo sería de mera anulabilidad, no denunciable por quien se ha aquietado con dicha forma de licitación; y en cuanto a la contradicción del pliego con el Real Decreto 484/1990, es también un caso que de ser apreciado implicaría no la nulidad absoluta sino la anulabilidad del pliego, tampoco alegable por quien ha tomado parte en la convocatoria sin discutirlo, ya que cuando el artículo 41 RGC se refiere a la nulidad absoluta de los actos administrativos preparatorios o el acto de adjudicación, configurando como causa de tal nulidad la incursión en alguno de los supuestos del artículo 47 LPA, se está refiriendo obviamente, al hablar de “actos”, a los supuestos de nulidad del apartado 1º del mencionado artículo 47 y no a los del apartado 2º del mismo precepto, referidos a la nulidad de las “disposiciones administrativas”; siendo justamente ese inaplicable apartado 2º del art. 47 LPA el que cita el recurrente para justificar la nulidad de la adjudicación”. O, el segundo, cuando concurren los requisitos exigidos por el TJUE en la Sentencia e-Vigilio –circunstancias subjetivas que permiten impugnar indirectamente el Pliego siempre que el mismo resulte ininteligible para un licitador razonablemente informado y normalmente diligente y solo logre entender cuando se aplique en el acto de adjudicación-.

De este modo, la regla general es que los pliegos son la ley del contrato entre las partes y que la presentación de proposiciones implica su aceptación incondicionada por las entidades licitadoras, por lo que, en virtud del principio “pacta sunt servanda” y teniendo en cuenta que la entidad recurrente en cada caso no impugnó los pliegos en su día, haciéndolo tras la adjudicación del contrato, necesariamente habría que estar al contenido de los mismos que ya son actos firmes y consentidos.

La excepción a esta regla es que el vicio o irregularidad afectante a los pliegos no hubiera podido detectarse en el momento de la aprobación de estos por un licitador normalmente diligente y razonablemente informado, siendo en un momento posterior de la licitación –normalmente, en la fase de valoración de las ofertas tratándose de los criterios de adjudicación– cuando es posible evidenciar la nulidad de la cláusula del pliego o del criterio en cuestión, en la medida que propician una actuación sin límites y excesivamente discrecional del órgano de contratación, claramente vulneradora del principio de igualdad de trato.

En esta materia se ha pronunciado el TACPA, entre otros, en el [Acuerdo 94/2024, de 15 de noviembre](#), que inadmite el recurso indirecto frente a los pliegos en relación a la habilitación profesional; en el [Acuerdo 33/2025, de 7 de marzo](#), que desestima el recurso al no apreciar nulidad de pleno derecho. El recurrente no ha sido diligente en comprobar y recurrir las condiciones de licitación en el momento de aprobación de los pliegos a fin de evitar situaciones de conflicto de intereses. Improcedente interposición de recurso indirecto contra los pliegos firmes y consentidos recurriendo el acuerdo de adjudicación. El informe técnico de valoración se ha emitido conforme a los pliegos que rigen la licitación en el ejercicio de la discrecionalidad técnica, sin que concurra arbitrariedad. El Tribunal no puede entrar a conocer alegaciones genéricas sin una mínima motivación y justificación que acredite la existencia de indicios de vulneración de pliegos o de algún precepto de la LCSP; en el [Acuerdo 79/2025, de 15 de agosto](#), que desestima el recurso al considerar que el objeto contractual se ha definido en base a las necesidades de sostenibilidad financiera del sistema sanitario y control de gasto. El objeto del contrato es el

suministro de medicamentos biosimilares, sólo pueden participar estos medicamentos. No se aprecie vulneración del principio de igualdad, la farmacéutica recurrente ha presentado una oferta que contraviene el objeto del contrato y condiciones de licitación, por lo que procede su exclusión. No puede alegarse desconocimiento del contenido de los pliegos que rigen la licitación porque son lo suficientemente claros y no existe oscuridad alguna en su clausulado. Se desestima el recurso indirecto contra los pliegos puesto que no concurren los dos requisitos exigidos por la jurisprudencia, a saber, (i) que el licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación, sino hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión y (ii) que resulte probado que los Pliegos incurren en un motivo de nulidad de pleno Derecho; en el [Acuerdo 106/2025, de 4 de noviembre](#), que desestima el recurso indirecto contra los pliegos firmes y consentidos sin que concurren los motivos de nulidad de pleno derecho alegados, en concreto, los previstos en el artículo 39.1 de la LCSP en relación con el artículo 47.1 letras b) de la Ley 39/2015 LPACAP, “Los que tengan un contenido imposible”, y el artículo 39.2 letra b) de la LCSP “La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones Públicas sujetas a esta Ley, salvo los supuestos de emergencia”, por lo que no concurren ninguno de los requisitos fijados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en Sentencia de 12 de marzo de 2015, asunto C-538/13 Evigilo y del Tribunal Supremo en Sentencia nº 398/2021, de 22 de marzo de 2021, por la que resuelve el recurso de casación 4883/2019; y en el [Acuerdo 124/2025, de 18 de diciembre](#), que estima el recurso indirecto frente a los pliegos y considera la procedencia del mismo dado que se funda en una causa de nulidad de pleno derecho. Se declara la nulidad de pleno derecho del procedimiento de licitación en su totalidad, así como de la adjudicación acordada.

5.5.b) Confidencialidad de ofertas, secretos comerciales y acceso al expediente en sede del Tribunal

El derecho de acceso al expediente tiene un carácter meramente instrumental, vinculado a la debida motivación de la resolución de adjudicación como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, por lo que no es imprescindible dar vista del expediente al recurrente más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para un ejercicio adecuado de su derecho de defensa.

En cuanto al momento para solicitarlo:

- Se puede instar de forma previa a la interposición del recurso teniendo el órgano de contratación la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad.

- Dentro del plazo de interposición del recurso el órgano de contratación debe facilitar el acceso en los 5 días hábiles siguientes. Esta solicitud de acceso no paraliza el plazo para la interposición del recurso.

- En el escrito de recurso, pero sólo cuando el órgano de contratación haya incumplido su obligación de poner de manifiesto el expediente, debiendo justificar la necesidad del acceso. En este caso es el Tribunal quien debe resolver si se han incumplido las previsiones relativas al acceso al expediente.

El interesado (no sólo el recurrente) también tiene derecho de acceso (con los mismos límites).

El acceso al expediente debe conciliar el principio de transparencia con la confidencialidad (artículos 56.5 y 133 LCSP), sin que quepa una declaración de confidencialidad genérica, debiendo venir referida a secretos técnicos o comerciales (con la definición y contenido de la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales), como aquella documentación confidencial que comporta una ventaja

competitiva, desconocida por terceros y que, representando un valor estratégico para la empresa, afecte a su competencia en el mercado, siendo obligación del licitador que invoca el deber de confidencialidad justificar suficientemente que la documentación aportada es verdaderamente confidencial y al órgano de contratación o al Tribunal decidir de forma motivada.

Así, los intereses en conflicto se producen, por una parte, entre el derecho de los licitadores a la confidencialidad de los documentos de su oferta que pudieran contener secretos profesionales o comerciales y cualquier otra información cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia; y, por otra, el derecho de acceso al expediente de los competidores como garantía del derecho a recurrir y a la adecuada defensa de sus intereses.

Resulta que es el órgano de contratación quien debe analizar y resolver motivadamente qué partes de la documentación de los licitadores son realmente confidenciales, criterio que también mantiene el TACPA, al declarar que: *“La declaración de confidencialidad no vincula al órgano de contratación, que ante una solicitud de acceso debe examinar las proposiciones y determinar si ciertas partes de las mismas, aunque en su caso estén incluidas en la declaración de confidencialidad formulada por un licitador, verdaderamente pueden ser divulgadas sin afectar a secretos técnicos o comerciales de las empresas”*. Y ello porque, de no hacerlo así, se vulneraría el derecho de acceso a información suficiente para interponer un recurso especial debidamente fundado, limitando el derecho de defensa del licitador y causándole indefensión.

Si el órgano de contratación no se pronuncia sobre la confidencialidad de las ofertas declaradas por los licitadores ni motiva las razones de la denegación de la documentación, la actuación revisora y garantista del Tribunal consistirá en retrotraer el procedimiento al momento de resolver sobre el trámite de acceso al expediente, para que el órgano de contratación, vistas las justificaciones aportadas o las que considere oportuno requerir, determine qué documentos de las ofertas considera confidenciales por contener secretos técnicos o comerciales, debiendo el órgano de contratación resolver motivadamente sobre la petición en los plazos establecidos en la normativa contractual, y dar acceso a aquella documentación que no tenga carácter

confidencial, con la disociación o anonimizarían de datos que pudieran proceder, otorgándole tras ello un nuevo plazo para ampliación del recurso (entre otras, la [Resolución 38/2025, de 23 de mayo](#)).

Debemos destacar en este apartado, entre otros, el [Acuerdo 77/2024, de 24 de septiembre](#), en el que se denegó la segunda petición de acceso al expediente, dado que en el primer acceso constaba toda la documentación necesaria para poder realizar una adecuada defensa de sus intereses; y el [Acuerdo 74/2025, de 4 de agosto](#), que desestimaba el recurso e indicaba que el acceso al expediente había sido debidamente tramitado. No procede dar acceso a los documentos solicitados para completar el recurso dado que se ha justificado el carácter confidencial de los mismos y no concurre indefensión.

5.5.c) Motivación, valoración de ofertas y discrecionalidad técnica

La motivación es un requisito legal del acto de adjudicación (artículo 151.1 de la LCSP). No precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando con que sea racional y suficiente, así como su extensión de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser los motivos de hecho y de derecho sucintos siempre que sean suficientes.

Sobre la motivación de los actos administrativos el Tribunal Supremo en Sentencia de 30 de enero de 2014 (recurso de casación 3415/12), se ha pronunciado en el sentido de: *“(…) la motivación del acto administrativo cumple diferentes funciones. Ante todo y desde el punto de vista interno viene a asegurar la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración. Pero en el terreno formal -exteriorización de los fundamentos por cuya virtud se dicta un acto administrativo- no es solo, como subraya el Tribunal Constitucional, una elemental cortesía sino que constituye una garantía para el administrado que podrá así impugnar en su caso el acto administrativo con posibilidad de criticar las bases en que se funda; en último término la motivación es el medio que posibilita el control jurisdiccional de la actuación administrativa, pues, como quiera que los Jueces y Tribunales han de controlar la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta*

a los fines que la justifican -artículo, 106.1 Constitución-, la Administración viene obligada a motivar las resoluciones que dicte en el ejercicio de sus facultades, con una base fáctica suficientemente acreditada y aplicando la normativa jurídica adecuada al caso cuestionado, sin presuponer, a través de unos juicios de valor sin base fáctica alguna, unas conclusiones no suficientemente fundadas en los oportunos informes que preceptivamente ha de obtener de los órganos competentes para emitirlos, los cuales, a su vez, para que sean jurídicamente válidos a los efectos que aquí importan, han de fundarse en razones de hecho y de derecho que los justifiquen».

La motivación “*in aliunde*” será válida si los informes o documentos a los que se remite consten en el expediente administrativo, que el interesado haya accedido o haya podido acceder a los mismos y, en todo caso, que los informes estén debidamente motivados, como puede apreciarse de la Jurisprudencia fijada por el Tribunal Supremo en Sentencia de 11 de febrero de 2011 (recurso de casación 161/2009): “*Siguiendo con la exigencias propias de la motivación, debemos añadir que la motivación puede contenerse en el propio acto, o bien puede realizarse por referencia a informes o dictámenes, ex artículo 89.5 de la Ley 30/1992, cuando se incorporen al texto de la misma. Ahora bien, esta exigencia de la incorporación de los informes, contenida en el mentado artículo 89.5 " in fine ", ha sido matizada por la jurisprudencia de este Tribunal Supremo --Sentencias de 21 de noviembre de 2005 , 12 de julio de 2004 , 7 de julio de 2003 , 16 de abril de 2001 , 14 de marzo de 2000 y 31 de julio de 1990 -- en el sentido de considerar que si tales informes constan en el expediente administrativo y el destinatario ha tenido cumplido acceso al mismo, la motivación mediante esta técnica " in aliunde " satisface las exigencias de la motivación, pues permite el conocimiento por el receptor del acto de la justificación de lo decidido por la Administración.*”.

La motivación de los actos está directamente relacionada con la doctrina sobre la indefensión material, está concurrirá en aquellos supuestos en que se haya provocado al recurrente un perjuicio real y efectivo a sus posibilidades de defensa, como viene reconociendo el Tribunal Constitucional en Sentencias como la nº 210/1999, de 29 de noviembre: “*(...) esta indefensión ha de tener un carácter material y no meramente formal, lo que implica que no es suficiente con la existencia de un defecto o infracción procesal, sino que debe haberse producido un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa (SSTC 90/1988, fundamento jurídico 2.o y 26/1999, fundamento jurídico*

3.o). Por último, la situación de indefensión debe ser imputable al órgano jurisdiccional, no produciéndose tal consecuencia cuando fue fruto del desinterés, pasividad, malicia o falta de diligencia de quien la denuncia (SSTC 50/1991, fundamento jurídico 5.o y 334/1993, fundamento jurídico 2.o).”

En la valoración de las ofertas con arreglo a criterios sujetos a juicio de valor rige el principio de discrecionalidad técnica, como viene declarando este Tribunal en multitud de Acuerdos aludiendo a la doctrina jurisprudencial según la cual se ha de partir de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa de índole técnica, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos encargados de realizarla, no pudiendo prevalecer el juicio técnico paralelo de la recurrente sobre el de tales órganos.

Esta valoración contrasta con la que realiza la mesa de contratación respecto de criterios de adjudicación evaluables automáticamente. Sobre esta cuestión y como este Tribunal ha manifestado en múltiples de sus Acuerdos, la naturaleza automática del criterio de valoración impide a la mesa de contratación hacer una interpretación flexible de lo que debe ser un dato objetivo y que no precisa de interpretación alguna.

Existe una elevada controversia en relación con la motivación de los actos y ello lo demuestra la gran cantidad de acuerdos y resoluciones que se refieren a esta materia. En general, se pueden establecer tres escenarios posibles en los supuestos en los que el acto de la adjudicación adolece de falta de motivación. En primer lugar, nos encontramos con los supuestos en los que el acto contiene una motivación, pero la misma resulta insuficiente y ha causado indefensión a la entidad que interpone el recurso especial. En segundo lugar, se dan supuestos en los que la falta de motivación es absoluta y que suelen conllevar la anulación del procedimiento de licitación en su totalidad. Por último, nos encontramos con un tercer grupo en el que los actos adolecen de falta de motivación pero los mismos no han provocado indefensión a la recurrente en tanto que le ha permitido interponer un recurso suficientemente fundado; estos últimos supuestos se producen cuando la recurrente ha tenido acceso al expediente por medio del trámite de vista, bien porque ha podido consultar los informes técnicos de valoración de las ofertas dado que se ha producido una

motivación in aliunde, o directamente porque los han podido consultar en el perfil de contratante, y la clave está en que no se haya producido indefensión material en tanto que la recurrente por cualquier medio ha conocido la motivación del acto y ha tenido la oportunidad de recurrirlo de una forma suficientemente fundada.

Sobre esta materia se han pronunciado en el año 2024, entre otros, el [Acuerdo 41/2024, de 30 de abril](#), que desestima el recurso frente a la adjudicación al no existir un incumplimiento de los pliegos y ser adecuada la motivación de la adjudicación; el [Acuerdo 60/2024, de 10 de julio](#), que desestima el recurso al considerar adecuada la motivación del informe técnico municipal emitido para comprobar la viabilidad de la proposición anormalmente baja garantizando la confidencialidad de la documentación así declarada por el adjudicatario; y el [Acuerdo 103/2024, de 11 de diciembre](#), que estima parcialmente el recurso y considera ajustado a derecho el allanamiento del órgano de contratación en cuanto a que el adjudicatario incumple requisitos técnicos del PPT. La finalidad del recurso es exclusivamente de control del cumplimiento de los principios y trámites legales en materia de contratación, de tal manera que no es posible la sustitución del juicio técnico del que analiza la adecuación de las propuestas a los requerimientos técnicos y realiza su valoración, en tanto se cumplan las formalidades jurídicas, exista motivación y la misma resulte racional y razonable.

Y en el año 2025, entre otros, el [Acuerdo 27/2025, de 21 de febrero](#), que estima el recurso frente a la adjudicación por el establecimiento de subapartados en criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor y su ponderación después de apertura de ofertas, con infracción del principio de transparencia, y falta de motivación de la valoración y arbitrariedad; el [Acuerdo 44/2025, de 3 de abril](#); que desestima el recurso contra la adjudicación por entender incorrecta y carente de motivación la valoración otorgada en el informe técnico emitido en la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor. El Tribunal considera, apelando a la discrecionalidad técnica, que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. La justificación contenida en el informe técnico de valoración explica la puntuación otorgada a cada licitador, no incurre en arbitrariedad y no se ha acreditado la concurrencia de error material alguno y todo ello porque expresa las razones por las cuales la aplicación de

esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás; el [Acuerdo 68/2025, de 17 de julio](#), que estima el recurso al considerar la motivación insuficiente. En la valoración de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor se emitieron dos informes técnicos, uno no publicado por contener datos confidenciales, y otro informe-resumen complementario al anterior que sí que fue objeto de publicación. En diversos aspectos del informe-resumen la motivación es insuficiente, sin que pueda pretenderse que la motivación sea integrada por el contenido del informe completo, siendo que los licitadores no han tenido acceso al mismo y no tienen conocimiento de su contenido, resultando, igualmente, que el mismo describe de manera muy pormenorizada las propuestas de los licitadores, pero no contiene las razones concretas por las cuales una oferta es mejor que otra o por qué razón a una entidad se le otorga una puntuación mejor que otra en diversos aspectos; el [Acuerdo 99/2025, de 21 de octubre](#), que desestima el recurso frente a la adjudicación al considerar que el informe de valoración de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, incurre en arbitrariedad y subjetividad, dado que la evaluación de los mismos se aparta de lo establecido en los pliegos. El Tribunal considera que se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, respetando los principios de la contratación, sin que en la valoración se hayan aplicado criterios que incurran en arbitrariedad o discriminatorios, y sin que se haya acreditado la concurrencia de error material, por lo que las valoraciones de las propuestas se ajustan a los cánones de la discrecionalidad técnica y existe motivación adecuada y suficiente; el [Acuerdo 100/2025, de 24 de octubre](#), que estima parcialmente el recurso frente a la adjudicación y sobre esta cuestión indica que existe una deficiente motivación en relación al informe de valoración de comité de expertos asumido como propio por la mesa y deficiencias en la valoración de los criterios subjetivos establecidos en el pliego; el [Acuerdo 112/2025, de 19 de noviembre](#), que desestima el recurso frente a la adjudicación. El recurrente considera que la oferta anormalmente baja del adjudicatario y que el órgano de contratación considera viable no está justificada, resultando, asimismo, que el informe técnico que avala la propuesta carece de motivación. El recurrente no acredita que exista error o arbitrariedad que permita desvirtuar la discrecionalidad técnica que goza la Administración en el ámbito en el que nos encontramos. El informe técnico justifica las razones por las cuales considera que la oferta es viable; y el [Acuerdo 123/2025, de 18](#)

[de diciembre](#), que estima parcialmente el recurso con referencia a una falta de diligencia del órgano de contratación en el análisis del cumplimiento de las prescripciones técnicas de la oferta que ha resultado adjudicataria, con referencia a los requisitos, motivación y contenido del informe al recurso especial que debe emitir el órgano de contratación, y a la discrecionalidad técnica y motivación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor.

5.5.d) Subsanación y aclaración de la oferta

El análisis sobre la posibilidad de aclarar la documentación incluida en el sobre n.º 3 debe partir en primer lugar de la regla general contenida en el artículo 139 de la LCSP, es decir, la que determina que los pliegos son la “ley del contrato”, de modo que éstos vinculan no sólo a los licitadores sino también a los órganos de contratación, de modo que aquéllos al presentar sus ofertas aceptan todas y cada una de las condiciones contenidas en los mismos, y entre ellas las relativas a la forma y documentación a aportar en cada uno de los sobres.

En este contexto, debemos destacar que el Tribunal Supremo se ha mostrado favorable a la posibilidad de la aclaración de las ofertas, entendiendo por tal la que se ordena a la subsanación de errores puramente formales y de fácil remedio, siempre que no supongan una modificación o alteración de la oferta.

El TACPA ha aplicado la doctrina referida al rico casuismo que genera la práctica contractual, entendiendo, por un lado, que no es exigible al órgano de contratación que requiera aclaración de la oferta cuando el incumplimiento es patente, que no es aceptable la aclaración de la oferta cuando adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, esto es, cuando su cumplimiento sea imposible en los términos en que fue originalmente formulada, bien porque omita elementos necesarios, bien porque existan inconsistencias o ambigüedad que impidan conocer su real contenido. Por el contrario, se ha entendido aceptable la aclaración cuando se traten de cuestiones meramente formales, no completa o varía la oferta inicial, y no tiene relevancia sobre su valoración.

A lo expuesto hay que añadir la sentencia del Tribunal Supremo dictada en

interés casacional de fecha 20 noviembre de 2023 (Recurso 6806/2020).

En este sentido, la regla general de subsanación del artículo 81 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, se refiere a la documentación administrativa (requisitos de aptitud), y no es dable extenderla automáticamente a la documentación relativa a los criterios de adjudicación, si bien el TS lo considera admisible en determinados casos, atendiendo a que lo relevante es que el criterio se reúna realmente, en cuyo caso ha de permitirse la subsanación de los defectos en su acreditación. Consecuencia de esta previsión y específicamente de los principios de no discriminación e igualdad de trato contenidos en el artículo 1.1 de la LCSP, la presentación de una proposición en un procedimiento de licitación determina como regla general la inalterabilidad de la misma, de modo que el legislador sólo contempla como obligatoria la subsanación de la documentación administrativa en su artículo 141.2 pero no así la que puede afectar a los criterios sometidos a juicio de valor o los criterios objetivos sometidos a valoración automática, respecto de los cuales, tal y como veremos a continuación, no existe para el órgano de contratación una obligación de exigir su subsanación/aclaración.

En el año 2024 el TACPA se ha pronunciado en esta materia, entre otros, en el [Acuerdo 31/2024, de 21 de marzo](#), que estima el recurso al considerar la posibilidad de subsanación de la documentación aportada por el licitador que ha presentado la mejor oferta; el [Acuerdo 58/2024, de 25 de junio](#), que estima parcialmente el recurso y apunta la posibilidad de aclaración de las ofertas económicas cuando sea evidente que se requiere una mera aclaración o es necesario para subsanar errores materiales manifiestos, sin que sea admisible cuando suponga una modificación de los términos de la oferta o impida conocer cuál fue la verdadera voluntad del licitador al plantearla; el [Acuerdo 92/2024, de 15 de noviembre](#), referido al trámite de subsanación de la documentación acreditativa de los requisitos previos (art. 141 LCSP). La mesa excluye al licitador por no haber atendido el requerimiento comunicado a través de la PCSP. El Tribunal no aprecia la indefensión que alega la recurrente por el modo en que se le ha comunicado el requerimiento, pero anula la exclusión y estima el recurso por ser contraria al principio de proporcionalidad. Retroacción de las actuaciones al momento anterior a la exclusión; el [Acuerdo 93/2024, de 15 de noviembre](#), que aborda también

el trámite de subsanación de la documentación acreditativa de los requisitos previos (art. 141 LCSP) y en el que la mesa excluye al licitador por no haber subsanado una deficiencia que no se mencionaba en el requerimiento de subsanación que se le comunicó. El Tribunal anula la exclusión por la irrelevancia de la deficiencia y por no haberse dado al licitador una oportunidad real y efectiva de subsanar, siendo por ello una decisión contraria a los principios de proporcionalidad y concurrencia y retrotrae las actuaciones al momento anterior a la exclusión; y el [Acuerdo 101/2024, de 4 de diciembre](#), que desestima el recurso y señala que nos encontramos ante un defecto no subsanable puesto que de admitirse la oferta se vería modificada y vulneraría el principio de igualdad.

Y en el año 2025, el [Acuerdo 38/2025, de 18 de marzo](#), que estima el recurso especial al considerar que la subsanación de la documentación no modifica las ofertas presentadas por los licitadores excluidos. Se retrotraen las actuaciones al momento de exclusión de los licitadores a los efectos de subsanar la documentación omitida para el contrato de post-garantía ofertado, y/o, en su defecto, continuar con la apertura y valoración del sobre “C” y requerir esa documentación en el trámite de requerimiento previo al adjudicatario previsto en el artículo 150.2 de la LCSP; el [Acuerdo 41/2025, de 31 de marzo](#), que estima el recurso e indica que la documentación presentada para acreditar la solvencia técnica cumple materialmente los requisitos exigidos en el PCSP, sin perjuicio de la posibilidad de solicitar las aclaraciones que el órgano de contratación estime pertinentes. No se puede exigir que las firmas sean digitales, puesto que los Pliegos no lo requieren. No procede la exclusión por un criterio formalista. En relación a la efectiva adscripción de los medios personales, el Pliego no contempla que se deba aportar una determinada documentación para acreditar este requisito, por lo que ni la mesa de contratación ni el órgano de contratación pueden exigir algo que no está contemplado en los Pliegos, imponiendo un requisito que no se exige en los mismos, y que, por lo tanto, no era conocido por los licitadores, dado que está aplicando un criterio rigorista y desproporcionado. Por ello, la documentación aportada, se estima suficiente para cumplir este requisito, sin perjuicio de la posibilidad que ostenta el órgano de contratación de solicitar las aclaraciones; el [Acuerdo 43/2025, de 31 de marzo](#), que estima el recurso al considerar improcedente exclusión al no haber concedido previamente trámite de subsanación de la documentación en

aplicación del artículo 159.4 y 150.2 de la LCSP. Estimación parcial con retroacción de actuaciones para conceder trámite de subsanación por tres días hábiles y permitir la presentación de otros certificados de contratos de servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza al objeto del contrato descrito en las cláusulas 2 y 5 del PPT, distintos a los presentados anteriormente, que acrediten debidamente la solvencia técnica exigida en el Anexo IV del PACP, y, en su caso, lo dispuesto en el artículo 90.1 a) de la LCSP, admitiendo con cualquiera de los CPV incluidos en el Grupo, subgrupo y categoría previsto en el pliego; el [Acuerdo 54/2025, de 2 de junio](#), que desestima el recurso y señala que no se admite la subsanación de certificados no presentados a la fecha de finalización del plazo de presentación de proposiciones, ni la subsanación de certificados que no acreditan la buena ejecución de los trabajos después de haberse realizado la apertura y valoración de todas las ofertas, al haberse desvelado el contenido de las ofertas, so pena de vulnerar los principios básicos de la contratación recogidos en el artículo 1 y 132 de la LCSP; el [Acuerdo 63/2025, de 2 de julio](#), que estima el recurso de un licitador que ha sustituido la oferta en la PCSP antes de que finalice el plazo de presentación de ofertas. Las incidencias técnicas en la PCSP por mantenimiento del portal, desconociendo la duración de la incidencia no es imputable al licitador, sin que le pueda suponer la carga de ser exclusión. El Tribunal acuerda la admisión de la segunda oferta presentada por medio electrónico alternativo, constando la voluntad inequívoca de sustituir la primera oferta presentada; el [Acuerdo 69/2025, de 18 de julio](#), que estima el recurso en una licitación en la que el recurrente presentó su oferta económica por una anualidad, en lugar de por la duración total del contrato (dos años). Al existir ambigüedad en los Pliegos, son susceptibles de aclaración las ofertas confusas o que incurran en errores aritméticos fácilmente subsanables, a condición de que la oferta no resulte modificada; el [Acuerdo 78/2025, de 11 de agosto](#), que a pesar de que estima parcialmente el recurso indica a este respecto que no procede conceder trámite de subsanación puesto que conlleva modificar la oferta presentada inicialmente; el [Acuerdo 111/2025, de 19 de noviembre](#), que desestima el recurso al constatar que la oferta técnica presentada no se corresponde con el PPT ni con los aspectos a valorar conforme al PCAP, por lo que incumple el principio general sobre la obligatoriedad de los pliegos que rigen la licitación. La ausencia y omisión de la oferta técnica impide verificar si los productos ofertados cumplen las prescripciones mínimas exigidas en el PPT de obligado cumplimiento, como aplicar los criterios de

adjudicación de carácter automático en la valoración de la oferta puesto que no se puede valorar aquello que se ignora o desconoce. Nos encontramos ante una deficiencia documental no subsanable, puesto que no pueden favorecerse actuaciones poco diligentes de los licitadores admitiendo la modificación de las ofertas vencido el plazo presentación de proposiciones conforme los anuncios de licitación y de los pliegos, garantizando así el principio de igualdad de trato y no discriminación entre los licitadores; y el [Acuerdo 125/2025, de 18 de diciembre](#), que desestima el recurso frente a la exclusión del licitador sin otorgar trámite de subsanación de los defectos y omisiones existentes en las ofertas presentadas. La subsanación de documentación que no se ha adjuntado a la oferta y es necesaria para la comprobación técnica de la oferta conforme al Pliego. Ventaja contraria al principio de igualdad de los licitadores y no discriminación cuando la subsanación supone una alteración de la oferta.

5.5.e) Subcriterios de adjudicación no previstos en los pliegos

Este Tribunal considera válida, con apoyo en la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 24 de noviembre de 2005 en el Asunto C-331/04, ATI EAC Srl y Viaggi di Maio Snc y otros), la ponderación por la mesa de contratación en fase de valoración de las ofertas de aspectos o subcriterios de adjudicación descritos en el Pliego, pero no puntuados en el mismo, siempre que concurren estos requisitos:

- Que no se modifiquen los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego.
- No contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación o pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia en dicha sentencia admite que, estando el criterio definido y ponderado en el pliego, puedan establecerse subcriterios sin ponderar, permitiendo que sea a posteriori –en la fase de valoración– cuando sea llevada a cabo dicha ponderación. Todo lo anterior, siempre y cuando esos subcriterios estén previamente definidos en el pliego y se haga dentro del margen de puntuación del respectivo criterio.

Esta aparente adopción de una doctrina más restrictiva por parte del Tribunal de Justicia en la Sentencia de 24 de enero de 2008 (Alexandroupolis), fue resuelta por dicho Órgano en la propia sentencia (apartados 41 a 44).

En resumen, el establecimiento de subcriterios de valoración dentro de los criterios de adjudicación no es una obligación del órgano de contratación y dependerá en mayor o menor medida de la propia descripción del criterio y de la ponderación asignada al mismo, es decir, si el grado de concreción de los criterios es suficiente para que se cumpla el principio de igualdad y que la entidad licitadora se oriente a la hora de formular su oferta, no será necesario en todo caso el establecimiento de subcriterios de adjudicación y/o la ponderación de los mismos.

Por todos es conocido que un poder adjudicador, en su competencia de valoración de ofertas en un procedimiento de licitación, no puede fijar a posteriori coeficientes de ponderación, ni aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, sin que se hayan puesto previamente en conocimiento de los licitadores; criterio este fijado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en Sentencia de 24 de enero de 2008, Asunto C-532/06, Asunto Alexandroupolis.

Debemos hacer mención aquí al [Acuerdo 76/2024, de 18 de septiembre](#), que estima parcialmente el recurso al considerar que se han establecido ponderaciones y subapartados en criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor después de la apertura de ofertas; el [Acuerdo 27/2025, de 21 de febrero](#), que estima el recurso al constatar que se han establecido subapartados en criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor y su ponderación después de la apertura de ofertas con infracción del principio de transparencia; y el [Acuerdo 96/2025, de 8 de octubre](#), que anula el procedimiento de licitación al haber introducido nuevos sub-criterios de valoración no previstos en el PCAP y considerar que la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor ha sido errónea y arbitraria vulnerando el principio de transparencia y publicidad.

5.5.f) Practicas colusorias

Los principios de libre circulación de mercancías, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios y, en particular, la lucha contra actuaciones contrarias a la competencia, se acogen en el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Incluyendo dichos principios y las prácticas que en dicho precepto se denuncian, pero con una finalidad y alcance mucho más amplio (Sentencia del TJUE, Sala 4ª, de 15 de septiembre de 2022, asunto C-416/21), las Directivas de contratación atienden a que en la adjudicación de los contratos públicos se respeten los principios, que derivan de aquellas libertades, de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia, asegurando que tengan un efecto práctico y que la contratación pública se abra a la competencia. Es por ello que la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, a lo largo de su articulado y en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), establece medidas cuyo fin se dirige a garantizar la libre competencia. Entre ellas está la establecida en su artículo 57.4.d), que incluye entre las causas de posible exclusión de los operadores económicos en la participación en un procedimiento de contratación *“cuando el poder adjudicador tenga indicios suficientemente plausibles de que el operador económico ha llegado a acuerdos con otros operadores económicos destinados a falsear la competencia”*.

Precisamente el artículo 57 de la Directiva ha sido objeto de la Comunicación de la Comisión de 18 de marzo de 2021 relativa a las herramientas para combatir la colusión en la contratación pública y a las orientaciones acerca de cómo aplicar el motivo de exclusión conexo.

Sin ser una norma jurídicamente vinculante, tanto en su cuerpo como en el Anexo se identifican como indicios plausibles de que determinadas ofertas han sido preparadas por la misma persona o coordinadas entre los licitadores cuando presentan errores o faltas de ortografía idénticos en distintas ofertas; distintas ofertas redactadas con una escritura o tipo de letra similares; diferentes ofertas con idénticos errores de cálculo o metodologías idénticas para estimar el coste ofertas presentadas

por la misma persona o por personas que tienen los mismos datos de contacto, entre otros.

Finalmente, debemos hacernos eco sobre la sentencia del TJUE de 15 de septiembre de 2022, asunto C-416/2021, en la cual, al resolver una cuestión prejudicial sobre el derecho alemán, analiza la aplicación del artículo 57.4 de la Directiva de contratación a los miembros de una UTE:

“59 En particular, en el caso de licitadores vinculados, se vulneraría el principio de igualdad de trato establecido en el artículo 36, apartado 1, de la Directiva 2014/25 si se admitiese que tales licitadores pueden presentar ofertas coordinadas o concertadas, a saber, no autónomas ni independientes, susceptibles de otorgarles ventajas injustificadas con respecto a los demás licitadores (véase, por analogía, la sentencia de 17 de mayo de 2018, Specializuotas transportas, C-531/16, EU:C:2018:324, apartado 29).

60 En este marco, el respeto del principio de proporcionalidad exige el examen y la apreciación de los hechos por parte de la entidad adjudicadora, a fin de determinar si la relación existente entre dos entidades ha influido concretamente en el contenido respectivo de las ofertas presentadas en un mismo procedimiento de contratación pública. La constatación de tal influencia, sin importar su forma, es suficiente para que dichas entidades puedan ser excluidas del procedimiento correspondiente (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de mayo de 2009, Assitur, C-538/07, EU:C:2009:317, apartado 32, y de 8 de febrero de 2018, Lloyd’s of London, C-144/17, EU:C:2018:78, apartado 38).

61 En efecto, la constatación de que los vínculos entre los licitadores han influido en el contenido de las ofertas que presentaron en el marco de un mismo procedimiento es suficiente para que dichas ofertas no puedan ser tenidas en cuenta por la entidad adjudicadora, dado que estas deben presentarse con total autonomía e independencia cuando emanan de licitadores vinculados entre sí (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de mayo de 2018, Specializuotas transportas, C-531/16, EU:C:2018:324, apartado 38)”.

Con respecto a la prueba de tales comportamientos, la Sentencia de 17 de mayo de 2018 del TJUE (asunto C-531/16), declaró lo siguiente:

“33: Por tanto, un poder adjudicador que tenga conocimiento de elementos objetivos que pongan en duda el carácter autónomo e independiente de una oferta está obligado a examinar

todas las circunstancias pertinentes que han conducido a la presentación de la oferta de que se trate con el fin de prevenir, detectar y poner remedio a los elementos que puedan viciar el procedimiento de adjudicación, incluso recurriendo a las partes para que presenten, en caso necesario, información y elementos de prueba (véase, por analogía, la sentencia de 12 de marzo de 2015, eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, apartado 44).

37 En cuanto al nivel de prueba requerido para demostrar la existencia de ofertas que no son ni autónomas ni independientes, el principio de efectividad exige que la prueba de una infracción de las normas de adjudicación de contratos públicos de la Unión pueda aportarse no solo mediante pruebas directas, sino también mediante indicios, siempre que estos sean objetivos y concordantes y que los licitadores vinculados entre sí puedan aportar pruebas en contrario (véase, por analogía, la sentencia de 21 de enero de 2016, Eturas y otros, C-74/14, EU:C:2016:42, apartado 37)”.

Estas Sentencias ofrecen los parámetros que sirven para que en el derecho español proceda la exclusión de los licitadores cuando se aprecien prácticas colusorias. Asimismo, a la hora de calificar una oferta como colusoria, también ha de atenderse a lo establecido en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante LDC), y sus normas de aplicación y desarrollo pues, aunque no son normas de contratación, permiten integrar a efectos interpretativos la LCSP y sus normas de desarrollo, cuyo artículo 1.1 c) 1 prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en: c) El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.

En este sentido, la LCSP y la LDC, en aplicación e interpretación conjunta con el artículo 57 de la Directiva, y conforme a la jurisprudencia comunitaria, nos permiten concluir que es irregular o inaceptable la oferta que muestre indicios de colusión, siendo éstos motivo de su exclusión; y que la detección y sanción de la práctica colusoria exige evidenciar la existencia de indicios plausibles de que las ofertas han sido preparadas por la misma persona o coordinadas entre los licitadores.

Sobre la competencia del Tribunal para apreciar la existencia de indicios de prácticas colusorias en el ejercicio de su función revisora es claro que el artículo 150.1 de la LCSP confiere la facultad de apreciación de indicios a la mesa o al órgano de contratación, si bien esta facultad y su correcto ejercicio puede ser revisada por este Tribunal a través del recurso posterior.

Recoge esta doctrina el [Acuerdo 52/2024, de 5 de junio](#) que, previa práctica de prueba, estimó el recurso especial declarando la invalidez de la adjudicación por haberse efectuado a favor de empresas que han llevado a cabo actuaciones colusorias y contrarias a la libre competencia y que, en consecuencia, deberían haber sido excluidas de la licitación, de conformidad con el artículo 57.4 d) de la Directiva 2014/24/UE y del artículo 150 de la LCSP, dado que no han formulado sus propuestas de forma independiente, como establece el artículo 139.3 de la LCSP, comportando este hecho la nulidad absoluta de la adjudicación de los tres Lotes por la existencia de un vicio de nulidad de pleno derecho consistente en una infracción esencial del procedimiento, puesto que la anomalía acaecida incide directamente en elementos que configuran la esencialidad del procedimiento de contratación (libre competencia, igualdad entre los licitadores, transparencia, proposición única). Sin embargo, esta nulidad no impide la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción —en los términos del artículo 51 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre—, con la finalidad de ponderar en qué medida habría cambiado el procedimiento de contratación en caso de no haberse producido la contravención acaecida. Por ello se declara la nulidad del acuerdo de adjudicación —por no poder recaer en ninguna de las ofertas presentadas—, se ordena la retroacción de las actuaciones para que se proceda a una nueva adjudicación —excluyéndose del procedimiento las ofertas presentadas por las empresas que han llevado a cabo prácticas colusorias y se mantiene, a tales efectos, la validez del resto de los actos y trámites que no se vean afectados por la infracción—.

5.5.g) Planes de igualdad

Las controversias derivan de la obligación recogida en los pliegos, de conformidad con lo establecido en el artículo 71.1.d) de la LCSP, relativa a que las empresas licitadoras que tengan 50 o más personas trabajadoras deberán acreditar

que cuentan con un plan de igualdad conforme a lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante, Ley Orgánica 3/2007) y de la forma en que se ha acreditar la disposición del mismo, concluyendo este Tribunal, en su [Acuerdo 64/2024, de 30 de julio](#), que se debe permitir al licitador que presente pruebas de la suficiencia de las medidas correctoras o “self-cleaning” que haya adoptado en materia de igualdad de género para demostrar su fiabilidad y evitar la exclusión.

La Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, en su Disposición Final Segunda modifica el primer párrafo del art. 71.1.d) LCSP, de forma que se subsana y completa el título de la Ley Orgánica 3/2007 incluyendo “efectiva” y, además, el requisito de que los planes de igualdad en caso de empresas de 50 o más trabajadores, deberán inscribirse en el Registro laboral correspondiente. El [Acuerdo 72/2024, de 6 de septiembre](#), se refiere a que no se puede ignorar que este precepto (el artículo 71.1.d) de la LCSP) ha sido modificado por la disposición final segunda de la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, por la que se introduce el requisito relativo a que el Plan de Igualdad deberá estar inscrito en el Registro laboral correspondiente. Sin embargo, dicha modificación entró en vigor el 22 de agosto de 2024, por lo que no resulta de aplicabilidad al procedimiento de licitación cuestionado en el recurso por lo que el Tribunal desestima el recurso especial.

5.5.h) Convenios colectivos de aplicación

Prescribe el artículo 100.2 LCSP que: “.... *En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.*”

El análisis y aplicación de este precepto debe hacerse de acuerdo con la doctrina elaborada por los Tribunales Administrativos de Contratos, también el TACPA. El cambio de paradigma que supuso la entrada en vigor de la vigente LCSP en lo

tocante a los costes salariales, la vinculación y respeto a la normativa laboral es mayor, de tal forma que, ahora los costes salariales derivados de los convenios colectivos tienen fuerza vinculante y debe garantizarse su respeto no solo en la preparación del contrato, sino durante su ejecución, con el correspondiente deber de vigilancia que le corresponde al órgano de contratación.

Sobre esta materia debemos destacar, el [Acuerdo 66/2024, de 2 de agosto](#), que anula las cláusulas del pliego reguladores del presupuesto base de licitación y valor estimado del contrato, por no ser ajustado a precios de mercado y no considerar los costes laborales de acuerdo con los términos económicos del convenio colectivo sectorial para cada una de las anualidades de duración del contrato; en el [Acuerdo 96/2024, de 28 de noviembre](#), que desestima el recurso al considerar que el órgano de contratación ha estimado correctamente, en función del convenio colectivo aplicable en el momento de elaborar el Presupuesto Base de Licitación, los costes salariales del personal. El recurrente no ha probado la infradotación de personal que denuncia que impediría garantizar a los trabajadores el descanso semanal. El pliego proporciona la información que requiere el artículo 130 LCSP sobre el personal a subrogar; y en el [Acuerdo 51/2025, de 5 de mayo](#), que desestima el recurso especial y señala que la obligación de explicitar el Convenio Colectivo Sectorial en la fase de preparación y licitación se contrae a la confección del presupuesto del contrato y a la valoración de ofertas anormalmente bajas, pero no vincula en la configuración concreta de las prestaciones ni de los medios necesarios para satisfacerlas, como puede ser el personal, cuando la titulación requerida no es la determinada en el convenio colectivo sino en la normativa educativa que resulta de aplicación. No se aprecia incumplimiento del régimen regulador del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato, ni incumplimiento de los artículos 101, 102, 122, 126, 129 y 130 de la LCSP, ni vicio de nulidad alguno, puesto que el estudio económico de los costes salariales se ajusta a la política salarial y tablas salariales del III Convenio marco estatal. Las cuestiones estrictamente laborales exceden del ámbito de competencia del Tribunal, por lo que el análisis se circunscribe a la legislación de contratos del sector público.

La competencia del Tribunal, en su función revisora de la actuación de los órganos de contratación, se limita, en el presente supuesto, analizado en el [Acuerdo](#)

[74/2025, de 4 de agosto](#), a comprobar que realmente la propuesta económica del adjudicatario no realiza un sobredimensionamiento de las previsiones económicas que constan en el expediente de contratación, dado que, actuar de otra manera supondría inmiscuirse en el ámbito de las relaciones laborales

5.5.i) Adscripción de medios

La regulación de la adscripción de medios se contiene en el artículo 76 de la LCSP. La adscripción medios personales o materiales es un requisito adicional a la solvencia que los órganos de contratación pueden exigir a los candidatos o licitadores para la ejecución de un contrato, por ser necesario para que el contrato sea cumplido satisfactoriamente.

Asimismo, la LCSP contempla dos momentos diferentes en lo concerniente a la adscripción de medios, con exigencias distintas. Un primer momento que es el de presentación de solicitudes -artículo 76.2 de la LCSP-, en el que se exige a los candidatos o licitadores un compromiso de dedicar o adscribir los medios requeridos en el Pliego, bastando la mera declaración de compromiso del licitador sin más justificación. Un segundo momento, el de la propuesta de adjudicación -artículo 150.2 de la LCSP-, en el que el órgano de contratación ha de requerir al propuesto como adjudicatario que presente la documentación justificativa de *“disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 76.2”*. Por tanto, en este segundo momento no se admiten las declaraciones, sino que se exige la documentación justificativa de disponer efectivamente de esos medios.

Así, no es obligado disponer de los medios comprometidos hasta el momento previo a la adjudicación del contrato (es decir, para que una vez formalizado aquél pueda iniciarse la ejecución en los términos establecidos en los pliegos y en la oferta aceptada), por lo que ningún obstáculo existe para que un licitador, al relacionar en su proposición los medios de que dispone, dejando para la fase del artículo 150.2 de la LCSP, la aportación de la documentación acreditativa de tal disposición efectiva para dar cometido a la ejecución del contrato. Y es que no puede imponerse que se

acredite disponer de tales medios durante el proceso de licitación del contrato previo al requerimiento del artículo 150.2 de la LCSP, ni sancionarlo en otro caso con la exclusión de la licitación, dado que la adscripción de medios no es una condición de aptitud o solvencia strictu sensu que debe concurrir en la fecha final de presentación de ofertas, sino que se trata de un extremo relacionado con la ejecución del contrato.

Sobre la posibilidad de sustituir un medio por otro, resulta plenamente admisible la posibilidad de realizar esta modificación, incluso cuando el perfil inicial ha sido admitido por la mesa de contratación, siempre que se haga con un profesional de perfil equivalente, que reúna los requisitos exigidos por el Pliego.

El TACPA se ha pronunciado en esta materia en el año 2024 , entre otros, en el [Acuerdo 57/2024, de 25 de junio](#), mencionado anteriormente, que desestima el recurso al haber retirado el licitador su oferta por no presentar la documentación justificativa de la solvencia y compromiso de adscripción de medios tras haber sido requerido para su subsanación; el [Acuerdo 86/2024, de 14 de octubre](#), que desestima el recurso en una licitación en la que se exige una adscripción de medios personales adicionales a la solvencia; y el [Acuerdo 97/2024, de 28 de noviembre](#), que desestima el recurso y se refiere a la adscripción de medios personales. La obligación de subrogación de personal es una cuestión de ámbito laboral que no puede confundirse con la adscripción de medios personales. La adjudicación es cuando el órgano de contratación puede exigir al adjudicatario que acredite que realmente dispone efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato, sin que se admitan meras declaraciones. El incumplimiento conlleva la exclusión del propuesto como adjudicatario, por entender que el licitador ha retirado su oferta.

Y en el año 2025, entre otros, el [Acuerdo 57/2025, de 10 de junio](#), que estima el recurso al considerar que los requisitos establecidos para exigir la adscripción de medios personales no están justificados en el expediente, resaltando desproporcionados y restringiendo la libre concurrencia en la participación de la licitación. La falta de previsión relativa a que se pueda acreditar la especialización exigida mediante certificados equivalentes en el ámbito de la UE vulnera la libre

circulación; el [Acuerdo 65/2025, de 4 de julio](#), que ya ha sido referido en relación a las titulaciones y el principio de idoneidad; el [Acuerdo 71/2025, de 25 de julio](#), ya mencionado, que estima el recurso, y que en relación a la adscripción de medios señala que si bien se admite la sustitución de los medios personales, siempre que se haga con un profesional de perfil equivalente y que reúna los requisitos exigidos por el Pliego, concluye que no es posible sustituir medios personales de los que no se disponía cuando se requirió al adjudicatario la documentación justificativa referida en el artículo 150.2, dado que consta acreditado que los medios personales que ahora pretende sustituir no prestaron su consentimiento a ser incluidos en la propuesta a la licitación. Y aún en el hipotético caso de admitir la sustitución, los nuevos medios aportados tras el trámite de aclaración no cumplen con los requisitos exigidos en el PCAP; el [Acuerdo 78/2025, de 11 de agosto](#), ya mencionado, estima parcialmente el recurso y considera improcedente la exclusión del licitador motivada por incumplimiento de los medios personales mínimos exigidos en los pliegos como compromiso de adscripción de medios personales a la ejecución del contrato a los efectos del artículo 76.2 de la LCSP, dado que corresponde requerir esta documentación sólo al primer clasificado y propuesto para la adjudicación del contrato en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP; el [Acuerdo 95/2025, de 8 de octubre](#), ya mencionado con anterioridad, que estima el recurso y aborda la confusión entre solvencia y adscripción de medios. En la adscripción de medios personales se exige la titulación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, impidiendo el acceso de otras titulaciones, sin justificación alguna. Indebida restricción de la competencia, dado que, al no existir reserva legal para una profesión, debe prevalecer el principio de idoneidad frente al de exclusividad. Adscripción de medios materiales, exigiendo un local a menos de 50 km del municipio. Cláusula de arraigo territorial carente de justificación y discriminatoria; y el [Acuerdo 116/2025, de 1 de diciembre](#), que estima parcialmente el recurso especial relativo a una licitación en la que se requirió al propuesto como adjudicatario para que presentase la documentación previa a la adjudicación en los términos del artículo 150.2 de la LCSP y, en el trámite de subsanación previsto en el artículo 140 de la LCSP, no justifica adecuadamente la adscripción de los medios materiales conforme al artículo 76.2 de la LCSP. La mesa de contratación de forma improcedente concede un segundo trámite de subsanación de la documentación, limitando los derechos del resto de licitadores a ser propuesto como adjudicatario,

ocasionándole un perjuicio directo en su legítimo interés, vulnerando las reglas básicas de la licitación en la aplicación de los artículos 150.2, con relación al artículo 140 y 76.2 de la LCSP, así como los principios de igualdad de trato y no discriminación, transparencia y concurrencia.

5.6.- Allanamiento del órgano de contratación

Sobre el tratamiento del allanamiento procede analizar en cada recurso si, a la vista del allanamiento del órgano de contratación a la pretensión de la recurrente, debe o no estimarse la misma. Como viene sosteniendo este Tribunal al no existir una regulación de la figura del allanamiento de la Administración en nuestro ordenamiento jurídico administrativo ni contractual, se ha de acudir a los artículos 75.2 y 76 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Por otro lado, y si bien la figura no se recoge en la normativa contractual, resulta que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de aplicación supletoria, contempla la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento como uno de los supuestos de terminación del mismo en el artículo 21.1. Por ello, se ha producido una perdida sobrevenida del objeto del recurso, dado que las pretensiones que se planteaban por el recurrente en su recurso especial han sido reconocidas por el órgano de contratación.

En el año 2024 se dictaron en esta materia el Acuerdo 14/2024, de 16 de febrero; el Acuerdo 38/2024, de 18 de abril; el Acuerdo 70/2024, de 29 de agosto; y el Acuerdo 103/2024, de 11 de diciembre.

Y en el año 2025, el Acuerdo 37/2025, de 18 de marzo; y el Acuerdo 48/2025, de 24 de abril

5.7.- Incidencias técnicas en la presentación de proposiciones

En varios de los Acuerdos adoptados por este Tribunal en el periodo al que se refiere esta memoria se ha analizado la casuística generada en la presentación de las

proposiciones por los licitadores. Corresponden a esta materia el [Acuerdo 91/2024, de 8 de noviembre](#), que inadmite un recurso especial al quedar acreditado que conforme a las “Guías de Ayuda para Empresas” no hubo incidencias técnicas en la Plataforma de Contratos del Sector Público que le impidiera presentar su oferta en forma y plazo, por lo que no ostenta la condición de interesado. Los problemas técnicos son imputables a la mercantil. No se aprecia vulneración del principio de igualdad de trato; el [Acuerdo 107/2024, de 20 de diciembre](#), que desestima el recurso al considerar que no hubo incidencias en la PCSP que imposibilitaran al recurrente presentar su oferta en forma y plazo, puesto que no se han acreditado problemas técnicos en el sistema. El recurrente inició la presentación de su proposición con muy poco margen de tiempo que permitiera a su sistema electrónico interno procesar el envío de la documentación con la velocidad y rapidez suficiente para terminar éste a las 14:00 horas en que finaba el plazo. La exclusión del recurrente garantiza el respecto del principio de igualdad de trato de los licitadores y la seguridad jurídica; y el [Acuerdo 63/2025, de 2 de julio](#), ya analizado también, que consideró ajustado a derecho que un licitador sustituyera la oferta en la PCSP antes de que finalice el plazo de presentación de ofertas. Las incidencias técnicas en la PCSP por mantenimiento del portal, desconociendo la duración de la incidencia no es imputable al licitador, sin que le pueda suponer la carga de ser exclusión. El Tribunal acuerda la admisión de la segunda oferta presentada por medio electrónico alternativo, constando la voluntad inequívoca de sustituir la primera oferta presentada; aunque finalmente el recurso fue estimado por otros motivos.

Además y recordando que nuestro Ordenamiento Jurídico va dirigido a la simplificación administrativa, de modo que, sin disminuir los controles, deben adoptarse medidas que agilicen la tramitación de los procedimientos y que se reduzcan cargas administrativas, este Tribunal ha podido constatar también que cada vez es más habitual que cada poder adjudicador cree su plataforma propia de licitación, obligando a los licitadores a darse de alta en cada una de ellas, en lugar de utilizar la PCSP totalmente implantada desde hace años y a la que están habituadas las empresas.

Si bien está admitido en derecho, en la práctica, y hasta que se perfeccione su

aplicabilidad, todo esto está generando problemas que resultan contrarios a las medidas de simplificación administrativa y al principio de concurrencia, y que hemos reflejado en alguno de nuestros Acuerdos.

Los problemas se agravan especialmente cuando en las licitaciones participan operadores comunitarios como hemos podido comprobar en nuestro [Acuerdo 97/2025, de 10 de octubre](#), que el recurrente presentaba su propuesta a través del Registro Electrónico General por imposibilidad de presentarlo a través de la herramienta prevista en los Pliegos, empleando toda la diligencia que se le puede exigir. El órgano de contratación, ante la situación acaecida, debió ampliar el plazo de presentación de ofertas, dado que la exclusión por esta circunstancia resultaba excesivamente gravosa a la par que vulneradora del principio de concurrencia, seguridad jurídica y proporcionalidad. Sin embargo, el pronunciamiento es finalmente desestimatorio dado que el recurrente, al haber remitido su oferta también por correo electrónico al servicio de contratación ha vulnerado el secreto de ofertas, por lo que su propuesta no puede ser admitida por esta circunstancia, infringiendo los artículos 139.2, y 157 de la LCSP, así como la disposición adicional décimo séptima letra b), d), e) y f) de la LCSP; y en nuestro [Acuerdo 109/2025, de 10 de noviembre](#), que estimaba el recurso considerando que la imposibilidad de presentar la oferta no es imputable al licitador, sino al funcionamiento de la Plataforma por lo que la exclusión no era ajustada a derecho, dado que el certificado que la Plataforma no admitía estaba plenamente reconocido por el Reglamento (UE) Nº 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza en las transacciones electrónicas en el mercado interior y por el que se deroga la Directiva 1999/93/CE (eIDAS), por lo que el acuerdo de exclusión, además de resultar desproporcionado, vulnera la concurrencia y el principio de igualdad entre licitadores, habida cuenta que se ha tratado de forma distinta a los licitadores cuya sede social se encuentra en España, respecto de los licitadores provenientes de otros Estados, dado que con la configuración de la Plataforma se están poniendo trabas (técnicas) a la concurrencia de licitadores de otros Estados Miembros, beneficiando a los licitadores con sede en España y que disponen de un certificado “español”.

5.8.- Imposición de multas

La facultad de imposición de multa por parte del Tribunal en aquellos supuestos en que el Tribunal aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso está reconocida en el artículo 58.2 de la LCSP, así como en el artículo 132.1 de la LUECPA

Así, la mala fe tiene una proyección eminentemente subjetiva y, en consecuencia, es aplicable a aquel que es consciente de su falta de razón procesal (como puede ser la interposición del recurso con afirmaciones contrarias a la verdad, o la existencia de una voluntad de engañar al órgano que resuelve el recurso, o cuando existe un beneficio económico con la interposición del recurso por ser la actual prestataria del servicio, existiendo un ánimo de imposibilitar o dilatar en el tiempo el inicio de la ejecución por el nuevo contratista, o también cuando se introducen *“citas doctrinales inexistentes lo que constituye una actuación contraria al deber de veracidad, e implica una alteración como mínimo negligente de la realidad procesal, lo que viola el deber esencial de veracidad en las actuaciones ante los órganos judiciales y resolutorios de recursos administrativos. Existiendo un repositorio público y gratuito de las resoluciones de este Tribunal, como de las del TACRC y de otros tribunales autonómicos, aunque la información estuviera generada por herramientas que usan inteligencia artificial, debe describirse la omisión de comprobación como una quiebra del deber básico de supervisión que es exigible a todo aquel que interponga un recurso en esta sede cuando para ello se utilizan herramientas tecnológicas para generar un recurso, no fácil de leer con 30 páginas”*, con cita a la Resolución 68/2026, de 13 de febrero de 2026, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía). Por otra parte, la temeridad supone la interposición de recurso con una carencia manifiesta de fundamentación o sin viabilidad jurídica; o cuando la interposición del recurso equivale a una determinada conducta procesal objetiva que no tiene fundamento defendible en derecho. También es apreciable cuando falte un serio contenido en el recurso, y cuando haya una clara falta de fundamento en la cuestión que se suscita. Asimismo, se aprecia temeridad cuando de forma reiterada se dan pronunciamientos sobre la misma cuestión, o se plantean cuestiones que carecen de consistencia y la injusticia de su reclamación es tan patente que debe ser conocida por quien la ejercita. La jurisprudencia viene considerando temeraria la interposición de recursos carentes manifiestamente de fundamento o de viabilidad jurídica. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS)

número 3159, de 11 mayo 2004, dictada en el recurso 4634/2001, declara que puede estimarse la existencia de temeridad procesal pues ésta puede predicarse: *"cuando falta un serio contenido en el recurso que se interpone o cuando es clara la falta de fundamento en la cuestión que con él se suscita"*.

Y sobre el procedimiento de imposición de la multa, el artículo 132.4 de la LUECPA dispone que: *"El acuerdo que resuelva el recurso determinará, en su caso, la imposición de la multa y su cuantía."*

A lo anterior debemos añadir que, en relación al principio contradictorio que debe estar presente en el procedimiento para la imposición de la multa, el TSJ de Aragón, en su Sentencia 26/2021, de 3 de febrero (nº recurso 475/2019) señaló que: *"Efectivamente en la norma no se dice que haya de darse audiencia al que interpone el recurso, previamente a la imposición de la multa, pero tampoco se niega la posibilidad de hacerlo. Y hemos de convenir con la entidad recurrente que estamos en presencia de una sanción intraprocedimental, de naturaleza netamente administrativa a la que le son de aplicación los principios generales aplicables a toda sanción de este tipo. Dentro de ellos nos encontramos con el derecho a conocer con carácter previo los hechos que se imputan y la consecuencia jurídica de ello y lo que es más relevante el derecho a hacer alegaciones, e incluso a practicar prueba si fuera preciso. Así se impone en el art. 64.2.f) de la Ley 39/2015, cuando dice que uno de los presupuestos de esta potestad sancionadora es ese derecho a ser oído y a formular alegaciones."*

En el año 2024 no se impusieron multas por este Tribunal. Y en el ejercicio 2025, previa tramitación de procedimiento contradictorio con audiencia del interesado, y al apreciar la concurrencia de temeridad en la interposición del recurso, se impuso una multa por importe de 1.500 euros, mediante [Resolución 24/2025, de 27 de marzo](#).

5.9.- Incidentes de ejecución

En cuanto al procedimiento para la resolución de los incidentes de ejecución éste se regula en sede del artículo 36.3 del RPERMC.

Los incidentes de ejecución se han resuelto a través del [Acuerdo 9/2024, de 1 de febrero](#), que desestima el incidente al considerar que las actuaciones realizadas por el órgano de contratación al objeto de ejecutar el Acuerdo 121/2023 de este Tribunal han sido ajustadas a Derecho; el [Acuerdo 32/2024, de 21 de marzo](#), que estima el incidente y declara la nulidad del acto frente al que se ha instado y del procedimiento de licitación en su totalidad, pues en la ejecución del acto de este Tribunal no se ha actuado conforme a Derecho y se han vulnerado los principios de igualdad de trato y libre concurrencia; la [Resolución 37/2024, de 15 de noviembre](#), que desestima el incidente; la [Resolución 43/2024, de 16 de diciembre](#), que estima parcialmente el incidente; la [Resolución 3/2025, de 13 de enero](#), que desestima el incidente planteado respecto al Acuerdo 78/2024, de 24 de septiembre; y el [Acuerdo 66/2025, de 8 de julio](#), que desestima el incidente de ejecución considerando que el nuevo informe técnico que justifica la viabilidad de la oferta anormalmente baja del adjudicatario no está debidamente motivado, infringiendo el artículo 149.4 de la LCSP, al aceptar la oferta anormalmente baja sin comprobación rigurosa. El informe técnico emitido en un primer momento se limitaba a efectuar una serie de afirmaciones que impedían contrastar con elementos objetivos la viabilidad de la oferta. Sin embargo, el informe elaborado con ocasión de la ejecución del Acuerdo 45/2025 contiene una justificación motivada de las razones por las cuales se considera que la oferta es viable, por lo que debemos confirmar el criterio del órgano de contratación al concluir que el licitador está en condiciones de asumir, al precio ofertado, las obligaciones contractuales que ha de ejecutar, pues en la valoración y análisis llevado a cabo por el informe técnico no constan errores o incumplimientos ni normativos ni derivados de las exigencias que contienen los Pliegos para la adecuada ejecución de la prestación del contrato. Adecuado ejercicio de la discrecionalidad técnica.

5.10.- Cumplimiento del artículo 57.4 de la LCSP

Como aspecto novedoso dentro del régimen procedimental del recurso especial en materia de contratación, la LCSP introdujo la obligación para los órganos de contratación de poner en conocimiento de los órganos encargados de resolver dichos recursos, las actuaciones habidas en cumplimiento de las resoluciones dictadas por éstos, en caso de estimación –total o parcial– del recurso.

En virtud de esta obligación ex lege, el Tribunal incluye –dentro de los procedimientos de recurso especial sujetos al régimen jurídico contenido en la LCSP– en la parte resolutive de sus Acuerdos dictados en sentido estimatorio, total o parcial, un apartado específico en el que se recoge un mandato dirigido al órgano de contratación con la obligación de dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a lo acordado.

En aquellos supuestos que, transcurrido el plazo de dos meses establecido para la interposición del recurso contencioso-administrativo, el órgano de contratación no ha dado traslado a este Tribunal de las medidas adoptadas para la ejecución de lo acordado, el TACPA practica requerimiento expreso a tal fin, como medida para garantizar, comprobar y asegurar la ejecución de lo acordado.

La implementación de este procedimiento de control ha permitido comprobar un grado de ejecución de los Acuerdos adoptados por el TACPA que asciende al 100%.

6.- OTRAS ACTIVIDADES DEL TRIBUNAL

I) ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

La Disposición adicional vigésima tercera de la LCSP establece que los diferentes órganos de recurso que sean creados acordarán las fórmulas de coordinación y colaboración más adecuadas para favorecer la coherencia de sus pronunciamientos y para la unificación de su doctrina en relación con las cuestiones que sean sometidas a su conocimiento. Dichos órganos podrán además proponer los ajustes normativos y recomendaciones que resulten pertinentes para un mejor funcionamiento de los mecanismos de recurso previstos en la normativa sobre contratos públicos.

El artículo 123 de la LUECPA, en concordancia con esa Disposición y a nivel autonómico, determina que el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón desarrollará, con los órganos de resolución de recursos especiales en materia de contratación de los entes locales que, en su caso, se creen, las fórmulas de coordinación y colaboración más adecuadas para favorecer la coherencia de los pronunciamientos, órganos que a esta fecha no se han constituido en Aragón.

La Disposición adicional primera de la LUECPA, en relación al régimen de contratación de las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón y la Cámara de Cuentas de Aragón, establece que las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón y la Cámara de Cuentas de Aragón ajustarán su contratación a las normas establecidas en esta ley para las Administraciones públicas. Y además que los órganos competentes de las Cortes de Aragón, del Justicia de Aragón y de la Cámara de Cuentas de Aragón podrán establecer un órgano común, en su caso, para conocer de la resolución de las cuestiones previstas en el apartado primero del artículo 118 de esta ley. Estas instituciones podrán también, en su caso, atribuir al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón la resolución de dichas cuestiones mediante la celebración del correspondiente convenio con el Gobierno de Aragón. En la actualidad estas instituciones conocen de sus recursos especiales en materia de contratación de forma independiente al no haberse celebrado convenio para atribuir dicha competencia al TACPA.

Durante el año 2024 el TACPA ha asistido a las reuniones de coordinación convocadas por otros órganos de resolución de recursos con esta finalidad. Así, el TACPA, con presencia del Presidente, D. Alfonso Peña Ochoa, de la Vocal, D^a. Alejandra Aguado Orta, y de la Vocal Secretaria, D^a. Teresa Cubero Negro, participó en la XV Reunión de Coordinación de Tribunales de Recursos Contractuales celebrada en Mérida los días 13 y 14 de junio de 2024 en la que se analizaron y debatieron los temas propuestos por los diferentes tribunales. Este Tribunal no planteo asuntos en el orden del día, habida cuenta de la reciente renovación de todos sus miembros.

El TACPA, con presencia del Presidente, D. Alfonso Peña Ochoa, de la Vocal, D^a. Alejandra Aguado Orta, y de la Vocal Secretaria, D^a. Teresa Cubero Negro, asistió al “Seminario sobre Transparencia y Acceso a la Información” organizado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) celebrado en Madrid el día 3 de diciembre de 2024.

El TACPA, con presencia del Presidente, D. Alfonso Peña Ochoa, de la Vocal, D^a. Alejandra Aguado Orta, y de la Vocal Secretaria, D^a. Teresa Cubero Negro, asistió al Foro organizado por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON) celebrado en Madrid el día 18 de diciembre de 2024.

Durante el año 2025 el TACPA, con presencia del Presidente, D. Alfonso Peña Ochoa, de la Vocal, D^a. Alejandra Aguado Orta, y de la Vocal Secretaria, D^a. Teresa Cubero Negro, participó en la XVI Reunión de Coordinación de Tribunales de Recursos Contractuales celebrada en Santiago de Compostela los días 13 y 14 de febrero de 2025 en la que se analizaron y debatieron los temas propuestos por los diferentes tribunales, planteándose por Aragón la cuestión relativa al tratamiento de los contratos de concesión de servicios de transporte de viajeros por carretera - Acuerdo 63/2024, de 30 de junio-; realizando igualmente consideraciones sobre la contratación pública estratégica de conformidad con los Acuerdos 87/2024 y 90/2024.

El TACPA, con presencia de la Vocal, D^a. Alejandra Aguado Orta, y de la Vocal Secretaria, D^a. Teresa Cubero Negro, asistió a la celebración del XV Aniversario de creación del Tribunal Administrativo Central de Recursos

Contractuales que se celebró en Madrid el día 1 de octubre de 2025.

Y también el TACPA, con presencia de la Vocal, D^a. Alejandra Aguado Orta, y de la Vocal Secretaria, D^a. Teresa Cubero Negro, ha participado en la XVII Reunión de Coordinación de Tribunales de Recursos Contractuales celebrada en Madrid los días 20 y 21 de noviembre de 2025 en la que se analizaron y debatieron los temas propuestos por los diferentes tribunales, planteándose por Aragón la admisión del recurso especial frente a la respuesta del órgano de contratación a una petición de aclaración de los Pliegos -Acuerdos 8/2025 y 62/2025 del TACPA-, en cuanto a la procedencia o no de admitir la impugnación de las respuestas dadas por el órgano de contratación ante las solicitudes de aclaración de los Pliegos, por entender que las mismas forman parte de “los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación” a los que se refiere el artículo 44.2 a) de la LCSP, consecuencia de la interpretación que debe hacerse en relación al artículo 2.1.13) de la Directiva 2014/24/UE, que considera “*pliego de la contratación*” todo documento elaborado o mencionado por el poder adjudicador para describir o determinar los elementos de la contratación o el procedimiento, incluido el anuncio de licitación, el anuncio de información previa que sirva de convocatoria de licitación, las especificaciones técnicas, el documento descriptivo, las condiciones del contrato propuestas, los formatos para la presentación de documentos por los candidatos y licitadores, la información sobre obligaciones generalmente aplicables y cualquier documento adicional.

Por último, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (en adelante, OIReScon), en el marco de la función de supervisión de la contratación pública del conjunto del sector público atribuida por el artículo 332 de la LCSP, y para la elaboración del informe anual de supervisión que recoge el apartado 9 del citado artículo. Dentro de las cuestiones que deben recogerse en dicho informe se incluye “*Una relación de los principales incumplimientos detectados por los órganos, instituciones y poderes con competencia supervisora o jurisdiccional en materia de contratación pública*”, conforme a lo establecido en la letra a) del apartado 8 del mencionado precepto.

En este marco de colaboración institucional y para la elaboración del informe

anual referido, el TACPA ha remitido a la OIReScon en los ejercicios 2024 y 2025 la información y formulario requerido comprensivo de la información citada (1. Identidad del tribunal u órgano administrativo; 2. Pautas o indicaciones tramitación recurso especial; 3. Número de recursos interpuestos en 2024 y 2025; 4. Número de resoluciones emitidas/aprobadas en 2024 y 2025 (con indicación de motivo recurso, tipo de contrato, sentido de la resolución, enlace a su publicación, comunicación en su caso a la CNMC, posición en su caso de multas y cuantía, y recursos frente a la resolución); y 5. Plazo medio de tramitación).

II) ACTIVIDAD DOCENTE Y FORMATIVA

En el año 2024 el TACPA, a resultas del Convenio de cooperación educativa para el desarrollo de la asignatura Practicum suscrito entre el Gobierno de Aragón y la Universidad de Zaragoza, se han llevado a cabo prácticas por alumnos de la Facultad de Derecho (un alumno en el periodo comprendido entre el 5 de febrero y el 22 de marzo de 2024) para completar así el período de prácticas en el último año de estudios a fin de preparar el Trabajo de Fin de Grado, siendo la Presidenta del TACPA en ese momento, D^a. Esperanza Ríos Marín, la tutora externa del alumno en las mencionadas prácticas.

El TACPA, con presencia del Presidente, D. Alfonso Peña Ochoa, asistió al XV Seminario de Contratación Pública que tuvo lugar en Panticosa entre el 18 y el 20 de junio de 2024 organizado por el Observatorio de Contratación Pública y centrado en "Diez años de las Directivas de contratación pública: balance y prospectiva"

En el año 2025 el TACPA, a resultas del Convenio de cooperación educativa para el desarrollo de la asignatura Practicum suscrito entre el Gobierno de Aragón y la Universidad de Zaragoza, se han llevado a cabo prácticas por alumnos de la Facultad de Derecho (un alumno en el periodo comprendido entre el 5 de mayo y el 6 de junio de 2025) para completar así el período de prácticas en el último año de estudios a fin de preparar el Trabajo de Fin de Grado, siendo la Presidenta del TACPA en ese momento, D^a. Alejandra Aguado Orta, la tutora externa del alumno en las

mencionadas prácticas.

El TACPA, con presencia de la Vocal, D^a. Alejandra Aguado Orta, y de la Vocal Secretaria, D^a. Teresa Cubero Negro, también asistió al XVI Seminario de Contratación Pública que tuvo lugar en Panticosa entre el 16 y el 18 de junio de 2025 organizado por el Observatorio de Contratación Pública y centrado en "La reforma europea de las reglas de la compra pública".

El TACPA también participó en el año 2025 en la docencia del Diploma de Especialización en Derecho Local de la Universidad de Zaragoza. La Vocal, D^a. Alejandra Aguado Orta, impartió la sesión correspondiente a "Régimen de invalidez. El control de la contratación pública por los Tribunales administrativos. Doctrina de los tribunales de contratos". Y la Vocal Secretaria, D^a. Teresa Cubero Negro, impartió la sesión correspondiente a "El control de la contratación pública por los Tribunales Administrativos de Contratos. Cuestiones procedimentales y procesales del recurso especial y doctrina de interés".

En el año 2025, el TACPA, con presencia de la Vocal, D^a. Alejandra Aguado Orta, y de la Vocal Secretaria, D^a. Teresa Cubero Negro, participó en las Jornadas del 40 Aniversario de la Dirección General de Servicios Jurídicos, interviniendo con la representación de la Vocal Secretaria, D^a. Teresa Cubero Negro, el 30 de mayo de 2025 en la Mesa Redonda "De la función consultiva a la función contenciosa en materia de contratación", quien, además impartió los cursos organizados por el Instituto Aragonés de Administración Pública, relativos al "Aula sobre Control Interno" (4 de junio de 2025), y "Aula Abierta de Contratos Públicos" (17 de junio de 2025), referidos a la problemática en los criterios de adjudicación y ofertas anormalmente bajas.

Asimismo, el TACPA participó en el año 2025 en la docencia del "Programa de Encuentros en Tarazona (Zaragoza) con personal Funcionario de Administración Local con Habilitación de carácter Nacional". La Vocal Secretaria, D^a. Teresa Cubero Negro, impartió el día 2 de octubre de 2025 la sesión denominada "Buenas prácticas en contratación pública".

Por último, el TACPA, con presencia del Presidente, D. Jesús Rubio Beltrán, de la Vocal, D^a. Alejandra Aguado Orta, y de la Vocal Secretaria, D^a. Teresa Cubero Negro, participó en el VII Congreso del Observatorio de Contratación Pública celebrado en Zaragoza del 29 al 31 de octubre de 2025. En el mismo participaron en diferentes mesas de debate la Vocal Secretaria, D^a. Teresa Cubero Negro, que intervino en la mesa 4 denominada “Simplificación como requisito para una contratación pública eficiente. La contratación de las entidades subcentrales” con una ponencia sobre la simplificación de la normativa de contratos del sector público, la simplificación de las fases de preparación y adjudicación del contrato, la simplificación del recurso especial y la posibilidad de ampliación del recurso especial a la fase de ejecución del contrato; y el Presidente, D. Jesús Rubio Beltrán, que intervino en la mesa 10 denominada “Situaciones singulares: entre el contrato público y la organización. Nueva visión del control” con una ponencia sobre la naturaleza jurídica de las resoluciones de los tribunales y su ejecución, los medios de ejecución disponibles para la ejecución de resoluciones y la necesidad de implementación de nuevas fórmulas, la vía penal como medio para la ejecución de las resoluciones, y la complejidad procesal de la defensa jurídica de las resoluciones de los tribunales de recurso especial ante los recursos contencioso-administrativo que se interponen frente a sus resoluciones.

7.- JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

De acuerdo con los artículos 59.1 de la LCSP y 10.1.k) de la LJCA, contra los acuerdos dictados en los procedimientos de resolución de los recursos especiales en materia de contratación solo cabe la interposición de recurso contencioso administrativo ante el TSJA.

El número de acuerdos emitidos en **2024** por el Tribunal que han sido impugnados ante la jurisdicción contencioso administrativa es de 13 lo que supone una tasa del **11,71%**, resultando que el número de recursos contenciosos-administrativos es de 20, dado que algunos de dichos 13 Acuerdos fueron impugnados por varios recurrentes (Acuerdos 23/2024, 52/2024 y 63/2024).

ACUERDO IMPUGNADO	Nº PROCEDIMIENTO TSJA	OBJETO RECURSO
23/2024	170/2024	Redacción del proyecto básico, proyecto de ejecución, estudio de seguridad y salud y estudio de gestión de residuos de la rehabilitación integral de la zona claustral del Convento del Carmen de Gea de Albarracín
23/2024	191/2024	Redacción del proyecto básico, proyecto de ejecución, estudio de seguridad y salud y estudio de gestión de residuos de la rehabilitación integral de la zona claustral del Convento del Carmen de Gea de Albarracín
29/2024	210/2024	Puesta en marcha de un sistema automatizado de dispensación (SAD) para la preparación individualizada de dosis unitarias de medicamentos para pacientes en los centros sociales de la comunidad autónoma de Aragón vinculados a los hospitales de la red pública
34/2024	208/2024	Suministro Hemoderivados obtenidos del Fraccionamiento Industrial del Plasma Humano procedente de la Entidad Pública Aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos
52/2024	440/2024	Servicio de Conservación, mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas y energéticas de las instalaciones de alumbrado público de Zaragoza y de sus barrios rurales
52/2024	444/2024	Servicio de Conservación, mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas y energéticas de las instalaciones de alumbrado público de Zaragoza y de sus barrios rurales

ACUERDO IMPUGNADO	Nº PROCEDIMIENTO TSJA	OBJETO RECURSO
63/2024	446/2024	Concesión para la prestación del servicio público de transporte regular metropolitano permanente de viajeros, de uso general, por carretera del Área de Zaragoza. Lotes 1 y 2
52/2024	443/2024	Servicio de Conservación, mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas y energéticas de las instalaciones de alumbrado público de Zaragoza y de sus barrios rurales
52/2024	442/2024	Servicio de Conservación, mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas y energéticas de las instalaciones de alumbrado público de Zaragoza y de sus barrios rurales
63/2024	487/2024	Concesión para la prestación del servicio público de transporte regular metropolitano permanente de viajeros, de uso general, por carretera del Área de Zaragoza. Lotes 1 y 2
72/2024	477/2024	Adjudicación del procedimiento de contratación denominado «Concesión del servicio de abastecimiento de agua y alcantarillado para el municipio de Ejea de los Caballeros», promovido por esa Entidad Local.
63/2024	486/2024	Concesión para la prestación del servicio público de transporte regular metropolitano permanente de viajeros, de uso general, por carretera del Área de Zaragoza. Lotes 1 y 2
73/2024	573/2024	Suministro barredoras para el Ayuntamiento de Borja
77/2024	601/2024	Material sanitario e implantes, para cirugía plástica, del Hospital Universitario Miguel Servet
83/2024	618/2024	Redacción de proyecto básico y de ejecución, dirección de obra, dirección de ejecución y coordinación de seguridad y salud del proyecto Vía Verde en la Comarca Campo de Belchite
87/2024	651/2024	servicio de gestión y animación de los proyectos incorporados al programa zonas jóvenes escolares en centros de educación secundaria, centros públicos integrados y centros públicos de educación especial
90/2024	1/2025	Servicio de transporte no urgente en ambulancias no asistenciales para pacientes de la Comunidad Autónoma de Aragón
90/2024	2/2025	Servicio de transporte no urgente en ambulancias no asistenciales para pacientes de la Comunidad Autónoma de Aragón

ACUERDO IMPUGNADO	Nº PROCEDIMIENTO TSJA	OBJETO RECURSO
97/2024	18/2025	Servicio extracciones en hemodonaciones externas para la Entidad Pública Aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos
107/2024	82/2025	Suministro e instalación de dos equipos de cirugía robótica con destino al Hospital Universitario Royo Villanova de Zaragoza y al Hospital San Jorge de Huesca

El número de acuerdos emitidos en **2025** por el Tribunal que han sido impugnados ante la jurisdicción contencioso administrativa es de 10 lo que supone una tasa del **7,63 %**.

ACUERDO IMPUGNADO	Nº PROCEDIMIENTO TSJA	OBJETO RECURSO
8/25	52/25	Servicio de transporte no urgente en ambulancias no asistenciales para pacientes de la Comunidad Autónoma de Aragón
30/2025	127/25	Coordinación de seguridad y salud de las obras denominadas Fase 1B de la Obra 1 y Obra 2 correspondiente a las obras de demolición del estadio actual, renovación de la urbanización de la parcela y construcción del Nuevo Estadio "La Romareda", promovido por Nueva Romareda, S.L.
3/2025	107/25	Redacción del proyecto de consolidación y recuperación del convento de San Miguel de Arcángel de Calamocha
32/2025	173/25	Mantenimiento integral de la red de calidad del aire del Gobierno de Aragón (RCGA) durante los años 2025-2027
29/2025	207/25	Contrato de concesión de servicios para la gestión de la residencia de mayores y centro de día de Calamocha.
33/2025	214/2025	Servicio de redacción del proyecto, dirección de obras, coordinación de seguridad y salud y asistencia técnica para justificación de inversiones de las obras de proyecto integral de energía

ACUERDO IMPUGNADO	Nº PROCEDIMIENTO TSJA	OBJETO RECURSO
51/2025	417/2025	Servicios de centros de tiempo libre y ludotecas municipales"
83/2025	631/2025	Mantenimiento integral de la red de calidad del aire del Gobierno de Aragón (RCGA) durante los años 2025-2027
86/2025	645/2025	Concesión de prestación del servicio público de transporte regular interurbano de viajeros por carretera. LOTE 15
122/2025	64/2026	ORDEN BSF/1174/2025, de 4 de septiembre, por la que se convoca el procedimiento para el establecimiento de acuerdos de acción concertada para los servicios de plazas de atención a personas con discapacidad, a personas mayores dependientes con alteraciones graves de conducta y a personas en riesgo de exclusión social de la Consejera de Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón

Las resoluciones judiciales del Tribunal Superior de Justicia de Aragón recaídas en los ejercicios 2024 y 2025 sobre Acuerdos de este Tribunal impugnados en ejercicios anteriores (ejercicios 2022 y 2023) se detallan a continuación:

Nº DE PROCEDIMIENTO	SENTENCIA	ACUERDO RECURRIDO	SENTIDO DEL FALLO
PO 266/2022 y 267/2022 (acumulados)	Sentencia 189/2024, de 17 de mayo	Acuerdo 40/2022, de 21 de abril	Desestimatorio
PO 187/2023	Sentencia 262/2025, de 21 de julio	Acuerdo 20/2023, de 1 de marzo	Estimatorio
PO 315/2023	Sentencia 324/2024, de 26 de septiembre	Acuerdo 62/2023, de 29 de junio	Estimatorio
PO 374/2023	Auto 85/2024, de 5 de abril	Acuerdo 75/2023, de 3 de agosto	Archivo por pérdida sobrevenida de objeto
PO 476/2023	Decreto 74/2024, de 27 de noviembre	Acuerdo 104/2023, de 2 de noviembre	Desistimiento del recurrente

Y respecto al contenido y sentido de dichas resoluciones judiciales, a continuación, se analiza el mismo y la fundamentación para la desestimación o

estimación, en su caso, del recurso interpuesto.

En la Sentencia 189/2024, de 17 de mayo, el Acuerdo 40/2022, de 21 de abril, impugnado desestimó el recurso especial interpuesto y declaró conforme a derecho la exclusión de los recurrentes al constatar probado, de acuerdo con el expediente administrativo, que la relación empresarial entre las empresas que se excluyeron ha supuesto que su comportamiento y la presentación de las ofertas no han sido independientes, sino que lo han realizado de modo coordinado e influyente, y que por ello, han vulnerado el principio de proposición única que determina la exclusión de ambos licitadores en el procedimiento de contratación según lo establecido en el artículo 139.3 de la LCSP.

El TSJ confirma el Acuerdo, entendiendo vulnerado el principio de proposición única, dado que se ha actuado de forma coordinada, se ha ofertado de forma que siempre exista una oferta de respaldo, que permita garantizar que van a ser elegidos en todos los lotes presentados y que pudiera interesarles y renuncian y adscriben sus vehículos de forma coordinada, de manera que garantizan que van a ser adjudicatarios de todos los lotes a los que se presentan y que les interesan.

En la Sentencia 262/2025, de 21 de julio, el Acuerdo 20/2023, de 1 de marzo, impugnado desestimó el recurso especial interpuesto y declaró conforme a derecho la exclusión de los recurrentes por entender que la oferta anormalmente baja que presentó el recurrente no resultaba viable jurídica ni económicamente.

El TSJ revoca el Acuerdo, valora la documentación aportada por el recurrente para justificar su oferta, considerando que se ha acreditado, de forma objetiva que la oferta era viable.

Y, por último, en la Sentencia 324/2024, de 26 de septiembre, el Acuerdo 62/2023, de 29 de junio, impugnado estimó el recurso especial interpuesto frente al procedimiento de licitación denominado «Otorgamiento de un derecho de superficie mediante licitación pública, por plazo de 75 años, con adjudicación a la oferta económica más ventajosa con varios criterios de adjudicación, sobre la parcela municipal SG-ED (PV) 28.22, destinada a equipamiento deportivo privado, usos

coadyuvantes al mismo y usos terciarios, con la finalidad de que el adjudicatario redacte el proyecto para la construcción del nuevo estadio municipal de fútbol, lleve a cabo su ejecución y la gestión y explotación del mismo», promovido por el Ayuntamiento de Zaragoza.

El recurrente considera que el Ayuntamiento ha calificado indebidamente el contrato como patrimonial, porque atendiendo a su verdadera naturaleza, se trata de un contrato de concesión de obra, incluido por tanto dentro del ámbito de aplicación de la LCSP y susceptible de recurso especial.

El TACPA estima el recurso especial, considerando que el contrato contiene prestaciones propias del contrato de concesión de servicios.

Sin embargo, el TSJ revoca el Acuerdo por incompetencia manifiesta del Tribunal, dado que el TACPA se pronunció sobre un acto respecto del cual no tenía datos para determinar si el mismo en realidad era un contrato cuya convocatoria pueda ser recurrida ante el TACPA de conformidad con el art. 44 de la LCSP, dado que no determinó el valor de las contraprestaciones ni requirió al Ayuntamiento para que llevase a cabo tal valoración, por lo que al desconocer el valor del mismo no podía determinar si se trataba de un contrato incluido en el ámbito de aplicación del recurso especial. El TSJ considera que se ejerció una suerte de competencia preventiva al no saber si se trataba de un contrato susceptible de recurso especial. Asimismo, la Sentencia declara que, atendiendo al objeto principal, no hay prestaciones propias de los contratos administrativos.

8.- CONSIDERACIONES FINALES Y OBJETIVOS

Algunos de los objetivos que se ha fijado el Tribunal como metas para el año 2026 han quedado definidos y justificados ya a lo largo de esta memoria. Nuestro objetivo y actividad para este año 2026 pivota sobre las siguientes cuestiones principales:

- A la vista de la memoria y los datos estadísticos en ella analizados, el Tribunal ha conseguido un elevado nivel de eficacia en su gestión, alcanzando un plazo medio de resolución de los recursos especiales interpuestos en 2025 de 29.53 días. Este dato habla por sí solo del alto nivel de eficacia, profesionalización y también el alto nivel de compromiso de todos los integrantes del Tribunal.

- Consolidar el alto nivel de eficiencia y los tiempos de resolución de los recursos, agilizando los procesos y reduciendo los plazos de resolución de recursos a los niveles actuales en la medida que los recursos personales y materiales con los que cuenta el Tribunal así lo permitan.

- Incrementar la transparencia en la gestión de los recursos contractuales, promoviendo la mejor accesibilidad de la información y la publicación de los acuerdos y resoluciones adoptados por el Tribunal, así como la remisión y puesta en conocimiento de la memoria anual de actividad del Tribunal a los poderes adjudicadores y a los operadores económicos, a modo de recomendación y orientación en un camino de mejora de la contratación pública, además de favorecer y permitir a los destinatarios de este servicio público que se presta, la evaluación del mismo.

- Avanzar en la formación y profesionalización en el ámbito de la contratación pública en colaboración con el Instituto Aragonés de Administración Pública (IAAP) en el Programa de Formación en Contratación Pública (ProcurCompEU), la Universidad de Zaragoza, y otras entidades.

- Para un adecuado funcionamiento del Tribunal, resulta imprescindible que el

mismo cuenta con los medios personales necesarios. Por ello, es necesario consolidar y dar cobertura a las vacantes de personal administrativo existente en la actual relación de puestos de trabajo del Tribunal aprobada en junio de 2025, a través de la Orden HAP/650/2025, de 5 de junio, del Departamento de Hacienda, Interior y Administración Pública (BOA Núm. 114, de 17 de junio de 2025), que persigue la necesaria especialización y apoyo administrativo del órgano de resolución del recurso especial de conformidad con lo dispuesto en la legislación comunitaria y estatal básica, garantizando al mismo tiempo una estructura capaz de mantener los altos niveles de eficacia en momentos de carga de trabajo y en épocas de incremento de los recursos especiales, siempre de acuerdo con la necesaria independencia e imparcialidad que están presentes en nuestras actuaciones.

- Promover la innovación tecnológica en los procesos del Tribunal, facilitando la presentación electrónica de recursos y la notificación de resoluciones, así como la gestión eficiente de la documentación y los expedientes. Para ello deberá impulsarse la mejora en el diseño de las actuales herramientas informáticas y procedimientos, mejorando al mismo tiempo la comunicación directa con los órganos de contratación y con los administrados.

- Profesionalización de los agentes intervinientes en los procedimientos de contratación pública y tratar de conseguir la eficacia perseguida por la LCSP para los recursos especiales en materia de contratación, para lo cual es fundamental una tramitación ágil y una resolución en los plazos legalmente establecidos, incrementando la confianza de los órganos de contratación y de los operadores económicos involucrados en la contratación pública en la imparcialidad y la objetividad del Tribunal, y en el recurso especial como herramienta para la defensa de sus derechos e intereses, que permita evitar las malas prácticas en la contratación pública, permitiendo corregir decisiones de los poderes adjudicadores de forma ágil con el objetivo de no demorar los procedimientos de adjudicación, de modo que quede amparado el interés público que satisface toda contratación pública.

9.- ANEXO DE ACUERDOS Y RESOLUCIONES

En aplicación del artículo 133.1 de la LUECPA, y a fin de dar cumplimiento a los principios de publicidad y transparencia, las Resoluciones y Acuerdos del Tribunal se publican (con referencia a los años 2024 y 2025 a los que se refiere esta memoria), una vez notificados a los interesados en el procedimiento, en el Portal del Gobierno de Aragón, a cuya consulta se puede acceder, por formulario de búsqueda o por orden cronológico, en la siguiente dirección: <https://www.aragon.es/tacpa/acuerdos>.