

Fecha: A fecha de la firma electrónica
Ref.: MGG/mgc
Asunto: Rtdo. Resolución Tribunal 540/2026
Recurso Tribunal: 501/2026

**CONSEJERÍA DE TURISMO, JUSTICIA,
DESREGULACIÓN Y ADMINISTRACIÓN LOCAL**
Secretaría General Técnica
Plaza Nueva,4
41001 Sevilla

Se notifica que con fecha 4 de agosto de 2026, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía ha dictado la Resolución 540/2026, cuya copia se adjunta, por la que se resuelve el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **ASOCIACIÓN PARA LA INTERVENCIÓN CON MENORES EN RIESGO SOCIAL (IMERIS)**, contra el acuerdo de la mesa de contratación de 7 de julio de 2026, por el que se acuerda su exclusión del procedimiento de adjudicación del Lote 3 (Córdoba) del contrato denominado “Servicio de mediación penal de Andalucía (SEMPA)”, expediente CONTR 2025 0000662665, promovido por la ahora denominada Consejería de Turismo, Justicia, Desregulación y Administración Local de la Junta de Andalucía.

Asimismo se hace constar que la resolución remitida es copia auténtica del documento original que obra en este Tribunal.

GABINETE DE RECURSOS

Manuel García Guirado



C/ Barcelona, 4-6 · 41001 Sevilla
Telf.: 671 53 08 56 - 671 53 08 53 · Fax: 955 51 50 41
comunicaciones.tarcja@juntadeandalucia.es

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MANUEL GARCÍA GUIRADO	06/08/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmU35BJD5XA8NTEUY5H2NGZXWQV	PÁG. 1/14	

Recurso 501/2026
Resolución 540/2026
Sección Tercera

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

Sevilla, 4 de agosto de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN PARA LA INTERVENCIÓN CON MENORES EN RIESGO SOCIAL (IMERIS)** (en adelante la recurrente), contra el acuerdo de la mesa de contratación de 7 de julio de 2026, por el que se acuerda su exclusión del procedimiento de adjudicación del Lote 3 (Córdoba) del contrato denominado “Servicio de mediación penal de Andalucía (SEMPA)”, expediente CONTR 2025 0000662665, promovido por la ahora denominada Consejería de Turismo, Justicia, Desregulación y Administración Local de la Junta de Andalucía, este Tribunal, en sesión celebrada en la fecha indicada, ha dictado la siguiente:

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 2 de marzo de 2026, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, dicho día los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en la citada Plataforma. El valor estimado del contrato asciende a 5.597.842,89 euros.

La única licitadora que presentó su proposición en el procedimiento, respecto al lote 3, es la ahora recurrente.

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

SEGUNDO. Con fecha 7 de julio de 2026, la mesa de contratación acuerda la exclusión de la recurrente respecto al Lote 3 (Córdoba), al no resultar acreditado el cumplimiento del requisito de formación continua exigido en el precitado apartado 4.H.2.a del Anexo I del PCAP, respecto de una de las personas propuestas por aquella.

El acta donde consta la exclusión se publicó el día 21 de julio en el perfil de contratante. La notificación de exclusión y de la declaración de desierto se notificó a la recurrente el día 22 de julio de 2026, publicándose el mismo día.

TERCERO. El 27 de julio se interpone, por parte de la recurrente, recurso especial en materia de contratación, contra el acuerdo de exclusión de la mesa de contratación de 7 de julio.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MANUEL GARCÍA GUIRADO	06/08/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmU35BJD5XA8NTEUY5H2NGZXWQV	PÁG. 2/14	

La Secretaría de este Tribunal, el día 28 de julio, dio traslado al órgano de contratación del escrito de interposición de recurso y le solicitó la remisión del informe al mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado se recibió el 31 de julio.

No ha sido necesaria la realización del trámite de alegaciones al no haber otros licitadores en el procedimiento que la entidad recurrente respecto del lote impugnado.

CUARTO. Sobre el mismo procedimiento ya ha recaído la Resolución 415/2026, de 19 de junio de 2026 (Recurso 382/2026), de este Tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, para la interposición del recurso dada su condición de única licitadora en el procedimiento de adjudicación, respecto del lote 3, cuya proposición ha sido excluida.

La readmisión de la recurrente podría provocar que se convirtiera en adjudicataria del contrato, lo que demuestra que posee un interés legítimo directo en relación con el objeto del presente recurso especial.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el acuerdo de exclusión de la proposición de la recurrente adoptada en un contrato de servicios, con un valor estimado superior a 100.000 euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es un acto de trámite cualificado, susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44, apartados 1.a) y 2.b), de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legalmente previsto conforme al artículo 50.1, letra c), de la LCSP.

QUINTO. Sobre el fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MANUEL GARCÍA GUIRADO	06/08/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmU35BJD5XA8NTEUY5H2NGZXWQV	PÁG. 3/14	

La recurrente expone, en síntesis, que fue propuesta inicialmente como adjudicataria del Lote 3. Excluida en primera instancia del procedimiento, presentó recurso especial que fue estimado por la Resolución 415/2026 de este Tribunal, tras la cual se produjo una nueva revisión de la documentación del procedimiento.

La mesa de contratación realizó un requerimiento a la recurrente para aclaraciones y documentación adicional en relación con el personal adscrito al contrato, que fue atendido aportando documentación complementaria.

Con fecha 7 de julio de 2026, la mesa adopta el acuerdo impugnado de exclusión, al entender que los certificados aportados no reflejan de forma expresa el desglose de horas prácticas, pese a que se aportaron formaciones en el período exigido.

La recurrente sostiene que la exclusión se apoya en un criterio excesivamente formalista, porque la mesa no está discutiendo la realidad de la formación recibida ni la capacidad de la profesional, sino únicamente la forma en que el certificado recoge (o no recoge) el número de horas prácticas. La entidad insiste en que el defecto no sería sustantivo, sino documental, y que no debería conducir automáticamente a la exclusión.

Se razona que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) (apartado 4.H.2.a) exige un mínimo de horas prácticas, pero la recurrente defiende que no impone como condición que el certificado contenga un desglose literal o aritmético que separe teoría y práctica. Desde esa perspectiva, la mesa ha añadido un requisito no previsto (la necesidad de que el documento diga expresamente el número de horas prácticas), sustituyendo la valoración del contenido por un control meramente formal.

Así, aunque los certificados no desglosen, los programas y propuestas docentes de la formación continua muestran un contenido y metodología predominantemente prácticos. Ninguna actividad establece expresamente un reparto de horas teóricas y prácticas. Por tanto, no es posible hacer un desglose objetivo y exacto porque los documentos no lo contienen. Lo que sí puede hacerse es una estimación razonada por anualidades:

- 2022 (10 horas): se describen objetivos y metodología orientados a dinámicas restaurativas, trabajo aplicado y ejercicios (se incluye una estimación interna de reparto entre práctica y teoría).
- 2023 (10 horas): se resaltan bloques centrados en habilidades, técnicas y prácticas restaurativas, con una estimación de componente práctico mayoritario.
- 2024 (10 horas): se subraya la práctica restaurativa, herramientas, escucha activa, técnicas y casos, con metodología vivencial e interactiva, con estimación de predominio práctico.
- 2025 (15 horas): se describen contenidos (comunicación no violenta, acompañamiento a víctimas, mapeo de conflicto, restauración del daño, delitos graves, talleres, repaso orientado a la práctica), también con estimación de componente práctico.

La recurrente concluye que, sumadas las horas, existiría formación suficiente en el período y que una parte sustancial sería práctica, superando el umbral exigido.

Se reprocha a la mesa que no haya analizado la naturaleza de la formación (objetivos, contenidos y metodología), limitándose a constatar que en el certificado no figura explícitamente el dato de horas prácticas. Esta forma de valorar es incorrecta y desproporcionada, porque prescinde del examen material que permitiría verificar si el requisito está realmente cumplido.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MANUEL GARCÍA GUIRADO	06/08/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmU35BJD5XA8NTEUY5H2NGZXWQV	PÁG. 4/14	

El escrito conecta el requisito de horas prácticas con su finalidad, es decir, asegurar la actualización competencial y la capacitación práctica de quienes prestan el servicio. En esa línea, se afirma que la profesional M.M.R. no solo ha realizado formación continua, sino que además ha desempeñado funciones en el servicio, lo que se invoca como refuerzo de la adecuación del perfil a la finalidad de la exigencia.

El recurso sostiene que la exclusión por un defecto de acreditación formal vulnera los principios de proporcionalidad y libre concurrencia, con impacto añadido al tratarse de un servicio público, apuntando consecuencias como que el lote quede desierto y se afecte la continuidad del servicio. Se insiste en que, si la cuestión es documental, el rigor formal no debería prevalecer sobre el fin del procedimiento y la competencia efectiva.

El escrito invoca la doctrina de los Tribunales administrativos sobre la posibilidad de subsanar o aclarar documentación cuando lo discutido no sea la inexistencia del requisito, sino su acreditación, y cuando la aportación complementaria no suponga modificar la oferta). En base a ello, se defiende que, antes de excluir, debió permitirse completar o aclarar la acreditación.

Se solicita la estimación del recurso y la anulación del acuerdo de exclusión del Lote 3 (Córdoba) y que se declare acreditado el cumplimiento del requisito del PCAP (por las horas de formación y su carácter práctico). Subsidiariamente, que se acuerde la retroacción para que la mesa valore el contenido formativo (objetivos y metodología) y se permita subsanar o complementar la acreditación de las horas prácticas mediante certificaciones adicionales.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, entre los antecedentes del procedimiento, señala que, con fecha de 28 de mayo de 2026, se procedió a la exclusión de la recurrente por no desglosar las horas prácticas de formación de dos profesionales. Tras un primer recurso especial interpuesto, este Tribunal dicta la Resolución 415/2026, estimando el recurso, anulando la exclusión y ordenando permitir aclaraciones.

En cumplimiento de dicha Resolución, la mesa realizó un nuevo requerimiento de aclaración y, tras su examen, con fecha 7 de julio de 2026, la mesa concluye que una profesional (M.M.R.) no acredita el mínimo exigido de formación práctica continua y confirma la exclusión.

En relación con la alegación de la recurrente, referida a que la interpretación del requisito de formación práctica ha sido excesivamente formalista, el órgano de contratación niega que sea formalismo. Afirma que la exclusión se basa en la imposibilidad objetiva de verificar el cumplimiento de un requisito técnico mínimo exigido en los pliegos (formación práctica continua) y no en un defecto menor de forma.

En lo relativo a que la recurrente pretende que pueda darse por cumplido el requisito mediante una apreciación del contenido de los cursos, aunque no exista un desglose claro de horas prácticas, el órgano de contratación rechaza que la mesa pueda suplir la acreditación con valoraciones presuntivas o subjetivas. Sostiene que no corresponde a la mesa determinar discrecionalmente qué parte de un curso es práctica, sino que debe existir acreditación documental conforme a lo exigido.

Sobre la posición de la recurrente de que se conceda una nueva subsanación o aclaración de lo ya aportado, el órgano de contratación indica que ya se concedieron dos oportunidades (un primer requerimiento en mayo y una



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MANUEL GARCÍA GUIRADO	06/08/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmU35BJD5XA8NTEUY5H2NGZXWQV	PÁG. 5/14	

segunda aclaración tras la Resolución 415/2026), y que la carga de acreditar el cumplimiento es del licitador. Niega que proceda un ciclo indefinido de requerimientos.

El informe identifica como determinante el requisito del pliego (PCAP, apartado 4.H.2.a) de formación continua práctica mínima (con un umbral de 20 horas en el periodo exigido) y concluye que, tras la aclaración final examinada el 7 de julio de 2026, la trabajadora en cuestión no acredita dicho mínimo conforme a lo requerido, manteniéndose la exclusión.

El órgano concluye mostrando su desacuerdo con el recurso y defiende que la exclusión está justificada por falta de acreditación suficiente del requisito técnico mínimo de formación práctica continua, tras haberse permitido aclaraciones conforme a la Resolución 415/2026, de este Tribunal.

SEXTO. Sobre el fondo del asunto: consideraciones del Tribunal.

1. Antecedentes obrantes en el expediente administrativo.

El PCAP que rige la licitación señala:

“Anexo I CARACTERÍSTICAS DEL CONTRATO (...) 4.H. CONCRECIÓN DE LAS CONDICIONES DE SOLVENCIA MEDIANTE DEDICACIÓN O ADSCRIPCIÓN DE MEDIOS:

1. Nombres y cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación: Sí

Se presentará una relación en la que se detallará las personas profesionales, diferenciados para cada lote, que cumplen los requisitos mínimos, que se recogen en el apartado siguiente, encargadas de la prestación del servicio, indicando quien ejercerá la coordinación del mismo, con expresión de nombres, apellidos y NIF, así como haciendo constar que cuenta con el consentimiento de este personal técnico para la cesión de sus datos.

Posteriormente, la entidad adjudicataria deberá presentar, en el momento de la formalización del contrato, una declaración responsable de cada uno de los profesionales que participarán en la ejecución del mismo. En dicha declaración, los profesionales se comprometerán a actuar bajo secreto profesional y, a abstenerse durante la vigencia del contrato, y su posible prórroga de intervenir como profesional en mediación o asistencia privada a las partes que hayan sido atendidas en el Servicio de Mediación Penal objeto de este contrato, que puedan comprometer su neutralidad.

2. Compromiso de dedicación o adscripción de los medios suficientes para la ejecución del contrato:

a) Compromiso de adscripción de medios personales: Sí

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

Compromiso suscrito por la persona representante legal de la entidad de dedicar y adscribir a la ejecución del contrato, durante toda su vigencia y su posible prórroga, el número mínimo de profesionales y con las consideraciones que se indican seguidamente:

El equipo técnico del Servicio de Mediación Penal estará formado en todo momento por un mínimo de tres personas profesionales, a excepción de Granada que contará con cuatro y Almería con cinco, diferenciadas para



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MANUEL GARCÍA GUIRADO	06/08/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmU35BJD5XA8NTEUY5H2NGZXWQV	PÁG. 6/14	

cada servicio, a jornada completa, expertas en mediación penal y justicia restaurativa, con la suficiente experiencia en la conducción de este tipo de procesos, respetando los requisitos de titulación y formación que se detallan.

TITULACIÓN	<i>3 personas diferenciadas por cada servicio</i>
Titulación universitaria en Derecho	1 persona
Título universitario o FP superior	2 personas
FORMACIÓN MEDIACIÓN PENAL	<i>3 personas diferenciadas por cada servicio</i>
Formación en mediación: 100 horas de ellas 35 prácticas	3 personas
Formación continua en mediación: 20 horas prácticas últimos 5 años	3 personas
EXPERIENCIA MEDIACIÓN PENAL	<i>3 personas diferenciadas por cada servicio</i>
3 años de experiencia en mediación	Al menos 1 persona
1 año de experiencia en mediación	Al menos 2 personas

Cada uno de los puestos deberá ser ocupado, necesariamente, por una persona técnica distinta”.

El modelo de cuadro que ha de confeccionarse para cada miembro del equipo técnico se pergeña así en el Anexo XV del PCAP:

<i>Titulación académica que se acredita</i>	
Titulación:	Fecha de titulación:

<i>Trabajos que se acreditan para el cumplimiento del requisito de experiencia</i>	
Denominación del contrato en el que realizó los trabajos:	
Puesto desempeñado:	
Precio del contrato sin IVA (en euros):	
Promotor/a:	
Plazo de ejecución (en meses):	Fecha de finalización:

La Resolución 415/2026, de 19 de junio de 2026 (Recurso 382/2026), de este Tribunal, señala en su fundamento jurídico séptimo:

“SÉPTIMO. Sobre los efectos de la estimación del recurso.

De conformidad con las consideraciones jurídicas expuestas en el fundamento de derecho anterior, procede concluir que el acuerdo de exclusión impugnado no se ajusta a derecho, al haberse fundado en la aplicación con carácter excluyente de un requisito que adolece de cierta ambigüedad en lo relativo a su acreditación atendiendo a la forma en la que se redactaron los pliegos y el anexo XV, por lo que su cumplimiento pudo ser objeto de aclaración por la entidad recurrente, única licitadora en el procedimiento respecto del lote impugnado.

En consecuencia, procede estimar el recurso especial interpuesto, y con ello anular el acuerdo de exclusión recurrido y ordenar la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a su adopción, a fin de que la mesa de contratación proceda a solicitar las aclaraciones que considere necesarias sobre el cumplimiento del requisito de formación respecto del equipo técnico adscrito a la ejecución del contrato”.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MANUEL GARCÍA GUIRADO	06/08/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmU35BJD5XA8NTEUY5H2NGZXWQV	PÁG. 7/14	

El requerimiento realizado por la mesa de contratación con fecha 2 de julio de 2026, dice textualmente:

“Al hilo de lo anterior, deberá presentar aclaración del Anexo XV de los profesionales V.M.T y M.M.R, que deben detallar la titulación, la formación en mediación y la formación continua (ambas con desglose de horas teóricas y prácticas), así como la experiencia en mediación penal, tal y como establece el PCAP, apartado 4.H.2.a (pág. 67)”.

Por último, el Acta recurrida, de 7 de julio de 2026, reza:

“Sin embargo, respecto de la profesional M.M.R., la documentación aportada tras el requerimiento de aclaración efectuado por esta Mesa no permite verificar el cumplimiento del requisito de formación continua previsto en el apartado 4.H.2.a del Anexo I del PCAP, consistente en acreditar, al menos, 20 horas prácticas de formación continua en mediación durante los últimos cinco años.

En concreto, el Anexo XV presentado relaciona diversas actividades formativas realizadas entre los años 2022 y 2025, indicando exclusivamente su duración total en horas, sin especificar el número de horas prácticas correspondientes a dichas acciones formativas. Asimismo, las 400 horas prácticas consignadas en el Máster en Mediación por la Universidad de Granada se corresponden con una formación cursada entre los años 2013 y 2015, por lo que no acreditan el requisito específico de formación continua de los últimos cinco años exigido por el pliego.

En consecuencia, tras la subsanación presentada y la posterior aclaración expresamente solicitada por esta Mesa, en ejecución de la Resolución nº 415/2026, de 19 de junio, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, continúa sin resultar acreditado el cumplimiento del referido requisito mínimo exigido en el apartado 4.H.2.a del Anexo I del PCAP.

En virtud de todo lo anterior, esta Mesa acuerda la exclusión de la licitadora [recurrente] respecto al lote 3-Córdoba, al no resultar acreditado el cumplimiento del requisito de formación continua exigido en el precitado apartado 4.H.2.a del Anexo I del PCAP respecto de la profesional M.M.R.”

2. Argumentación jurídica sobre el fondo del asunto.

La controversia jurídica sometida a enjuiciamiento se constriñe a determinar si el acuerdo de la mesa de contratación de 7 de julio de 2026, por el que se excluye a la recurrente del Lote 3, es conforme a Derecho atendiendo al motivo expresamente invocado: la insuficiente acreditación documental del requisito técnico mínimo relativo a la formación continua práctica de una de las profesionales adscritas, exigido en el PCAP (Anexo I, apartado 4.H.2.a). El debate no versa, por tanto, sobre la conveniencia del requisito ni sobre su validez abstracta, sino sobre la correcta interpretación del pliego administrativo en cuanto a la necesidad de desglose teórico y práctico y el cómputo temporal de los últimos cinco años. En este sentido, debe medirse el alcance de la carga de acreditar documentalmente ese requisito mínimo y, correlativamente, el estándar de verificación exigible a la mesa, la naturaleza subsanable o no del defecto apreciado y la legitimidad de exigir —en fase de documentación previa— una acreditación objetiva que permita comprobar el cumplimiento sin reconstrucciones o inferencias. Por último, resulta necesario estudiar la aplicación al caso de los principios invocados por la recurrente (proporcionalidad, libre concurrencia e interpretación no formalista), especialmente a la vista de la singularidad de ser la única licitadora del lote y de la existencia de una resolución previa de este Tribunal (Resolución 415/2026)



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MANUEL GARCÍA GUIRADO	06/08/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmU35BJD5XA8NTEUY5H2NGZXWQV	PÁG. 8/14	

que ordenó retrotraer actuaciones para solicitar aclaraciones, ya ejecutada por la mesa mediante nuevo requerimiento de desglose y posterior valoración.

Así delimitado el objeto, el juicio del Tribunal se dirige a comprobar si, a la vista de la documentación aportada tras el requerimiento de aclaración, el órgano de contratación podía motivadamente concluir que no quedaba acreditado el mínimo de 20 horas prácticas en el periodo exigido, o si, por el contrario, era jurídicamente obligado integrar o suplir la falta de desglose mediante una valoración material de programas docentes y metodología, o incluso mediante nuevas aportaciones documentales, sin quebrantar la igualdad de trato ni alterar el contenido de la proposición o la acreditación del requisito en el momento procedimental exigido.

El punto de partida ineludible es la configuración del requisito en el PCAP (“Formación continua en mediación: 20 horas prácticas últimos 5 años”, Anexo I, apartado 4.H.2.a), que se configura como *lex contractus* y ley entre las partes, el cual, según resulta del expediente, exige para el personal técnico adscrito una formación continua específica con desglose de horas teóricas y horas prácticas, fijando además un umbral mínimo verificable, esto es, al menos 20 horas prácticas de formación continua en mediación durante los últimos 5 años. Esta doble precisión —desglose teórico-práctico y mínimo de horas prácticas en un periodo temporal determinado— no es neutra, pues convierte el requisito en una condición de aptitud técnica mensurable, cuyo cumplimiento debe poder comprobarse mediante documentación que refleje de forma objetiva el dato exigido (horas prácticas) y el encuadre temporal. En este marco, la mesa no está llamada a presumir o integrar la parte práctica de una acción formativa por su denominación, por la descripción de objetivos o por la metodología docente, sino a verificar el dato mínimo exigido en los términos en que el pliego lo concreta, porque de lo contrario se desplazaría el cumplimiento desde el terreno de la acreditación objetiva al terreno de la discrecionalidad valorativa, con el consiguiente riesgo para la igualdad y la transparencia.

En efecto, si el PCAP requiere un desglose entre teoría y práctica, la consecuencia jurídica inmediata es que la documentación aportada debe permitir distinguir qué parte del total horario es práctica. La tesis de la recurrente —según la cual bastaría con aportar certificados con horas totales y programas o propuestas docentes para inferir un porcentaje práctico— implica, en la práctica, sustituir el desglose certificado por una estimación del licitador o por una apreciación de la mesa sobre el carácter práctico de la formación, las cuales no son mecanismos de verificación previstos cuando se exige un número de horas prácticas mínimo. Esta sustitución no puede imponerse como estándar de control, pues la contratación pública, en particular en lo que concierne a requisitos mínimos y verificables, exige que los elementos relevantes puedan ser comprobados en términos de evidencia documental, de modo que el parámetro de control sea común y no dependa del grado de detalle argumentativo del licitador o de la valoración subjetiva de la mesa. Es decir, la recurrente pretende sustituir el dato objetivo exigido por el pliego —horas prácticas acreditadas— por una estimación subjetiva basada en metodologías docentes. Ello es incompatible con la naturaleza del requisito, que exige acreditación documental verificable y no apreciaciones cualitativas.

Además, el pliego —en el modo en que aparece implementado en el expediente— enlaza la acreditación del requisito a la cumplimentación del Anexo XV y a la aportación de documentación que permita verificarlo, habiéndose requerido expresamente a la recurrente, tras la Resolución previa de este Tribunal, la aclaración con desglose teórico-práctico para la profesional concernida. Así, no nos encontramos ante un escenario en el que la Administración introduce *ex novo* un requisito no previsto, sino ante la exigencia de una forma de acreditación coherente con el contenido del requisito. En este sentido, si el requisito es de horas prácticas, debe poder acreditarse el número de horas prácticas; si, además, debe ser en los últimos cinco años, es necesario que pueda acreditarse que las horas prácticas corresponden a ese marco temporal. Por ello, la carga de la acreditación recae



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MANUEL GARCÍA GUIRADO	06/08/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmU35BJD5XA8NTEUY5H2NGZXWQV	PÁG. 9/14	

sobre el licitador, sin que pueda trasladarse al órgano de contratación la obligación de reconstruir o completar el dato mínimo a partir de indicios o de un juicio de aproximación. Esta conclusión es plenamente congruente con la idea de que, cuando la exclusión se funda en el incumplimiento claro o en la falta de acreditación de requisitos técnicos mínimos, el control jurídico se centra en si el órgano ha actuado conforme al pliego y ha motivado razonablemente la imposibilidad de verificar el cumplimiento, sin que proceda convertir un requisito cuantitativo en una evaluación cualitativa no prevista.

En el caso examinado, el expediente evidencia que la mesa no cuestionó la existencia de formación o la experiencia global de la profesional, sino que centró su juicio en la verificación del umbral mínimo de horas prácticas dentro del periodo temporal exigido, concluyendo que la documentación aclaratoria mantenía horas totales sin desglose práctico, y que el bloque de 400 horas prácticas alegado se correspondía con un máster realizado fuera del marco temporal de los últimos cinco años. La motivación, por tanto, no se construye sobre un formalismo abstracto, sino sobre la imposibilidad de verificar el dato mínimo exigido en los términos del pliego.

La recurrente articula su impugnación, en esencia, sobre la idea de que se trata de un defecto meramente documental y subsanable. Conforme al artículo 141.2 LCSP, la subsanación no puede utilizarse para acreditar *ex novo* requisitos mínimos cuya acreditación debía constar en el momento procedimental oportuno. De hecho, es cierto que el criterio general distingue entre el incumplimiento sustantivo del requisito a la fecha procedimental relevante y la falta o insuficiencia de acreditación de un requisito materialmente existente, siendo esta segunda susceptible de subsanación o aclaración en determinados supuestos. Ahora bien, esa distinción no opera automáticamente en favor de cualquier aportación *ex post* ni convierte en obligatoria la concesión indefinida de trámites sucesivos, especialmente cuando el defecto afecta al núcleo verificable del requisito (cuantificación de horas prácticas) y cuando ya se ha tramitado un requerimiento específico de aclaración, en ejecución de una Resolución previa de este Tribunal.

En particular, cuando el requisito se expresa en términos cuantitativos (al menos 20 horas prácticas) y se exige un desglose entre teoría y práctica, la aclaración o subsanación procedente no puede consistir en que el licitador estime *a posteriori* un reparto práctico basado en metodología. Tampoco puede imponerse a la mesa que realice esa estimación, sino que debe consistir, en su caso, en aportar la documentación idónea que cuantifique las horas prácticas efectivamente realizadas en las acciones formativas pertinentes y dentro del periodo exigido, sin alterar el contenido del requisito ni transformarlo en un juicio de valor. Esta exigencia de idoneidad probatoria no es un rigorismo formal, sino una consecuencia de la propia estructura del requisito y de la necesidad de que el control sea objetivo.

A ello se añade un límite propio del recurso especial en materia de contratación. La vía del recurso especial no es la sede natural para construir por primera vez la acreditación del requisito mediante la aportación tardía de documentos que no fueron presentados cuando se requirió al efecto en el procedimiento de adjudicación. El Tribunal revisor no puede tomar en consideración documentos aportados con posterioridad al acuerdo impugnado o ya en sede de recurso. Este criterio responde a una idea básica, y es que el control del Tribunal se proyecta sobre la legalidad del acto a la vista del expediente y de la documentación obrante en el momento de adoptarlo. Admitir la incorporación de nueva documentación acreditativa esencial después de la exclusión equivale a alterar la base fáctica y documental sobre la que se adoptó la decisión, desnaturalizando el control revisor y, potencialmente, distorsionando la igualdad procedimental.

En el presente supuesto, consta que, tras la Resolución 415/2026, se retrotrajeron actuaciones y se solicitó una aclaración adicional, con requerimiento específico de desglose de horas teóricas y prácticas para las profesionales



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MANUEL GARCÍA GUIRADO	06/08/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmU35BJD5XA8NTEUY5H2NGZXWQV	PÁG. 10/14	

V.M.T. y M.M.R. y con apercibimiento de exclusión. La recurrente presentó documentación aclaratoria, y la mesa, tras examinarla, concluyó que la primera cumplía, pero no así la segunda, por mantenerse la falta de desglose práctico verificable dentro del periodo exigido, y por ser extemporáneas (respecto al marco temporal) las 400 horas prácticas del máster. En estas condiciones, la pretensión subsidiaria del recurso —permitir completar con certificaciones complementarias de entidades formadoras— equivale, materialmente, a reclamar una nueva oportunidad de acreditación cuantitativa que no quedó satisfecha en el requerimiento de aclaración ya practicado. El ordenamiento no permite a la mesa una reiteración indefinida de requerimientos cuando el defecto apreciado persiste y afecta al dato mínimo verificable exigido por pliego.

Pero, ítem más, podríamos decir que la actitud de la recurrente, al presentar la aclaración sin el dato de la formación práctica de una de las profesionales, no solo no atiende correctamente la literalidad del requerimiento de aclaración que le hace la Administración, sino que desoye lo que señaló este Tribunal en la Resolución 415/2026, de 19 de junio de 2026, cuando, en su fundamento jurídico séptimo, ordenaba expresamente *“la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a su adopción, a fin de que la mesa de contratación proceda a solicitar las aclaraciones que considere necesarias sobre el cumplimiento del requisito de formación respecto del equipo técnico adscrito a la ejecución del contrato”*. Esto es, la retroacción tenía como finalidad que el órgano de contratación solicitara a la recurrente las aclaraciones pertinentes sobre el cumplimiento en materia de formación. Y, de forma diligente, la mesa de contratación solicitó a aquella, mediante comunicación de 2 de julio, que detallara *“la formación en mediación y la formación continua (ambas con desglose de horas teóricas y prácticas)”*. Por tanto, no puede la entidad actora pretender suplir su incumplimiento (no aportó el desglose mencionado) mediante una interpretación integradora de los méritos alegados que va más allá de lo que la mesa válidamente puede llevar a cabo, ni resulta adecuado ni proporcional dar una nueva oportunidad -como pide subsidiariamente la recurrente- para subsanar o complementar la acreditación de las horas prácticas mediante certificaciones adicionales.

Por último, debe subrayarse que el recurso especial tiene una función revisora. La resolución debe pronunciarse sobre la legalidad del acto, pero no puede convertirse en un mecanismo de reconstrucción del expediente de acreditación por vía de aportaciones sucesivas hasta que el requisito quede documentalmente configurado. La resolución previa de este Tribunal ya ordenó la retroacción del procedimiento para solicitar aclaraciones, de forma que, ejecutada tal retroacción, el acto ahora impugnado es consecuencia del examen de la aclaración y de la persistencia de la falta de acreditación verificable. En este estadio, la sede revisora no puede operar como una nueva fase de acreditación (tras la documentación previa, la subsanación y la aclaración) ni puede abrir un nuevo trámite (que sería el cuarto) de presentación de documentación. La mesa actuó, por tanto, dentro del marco estricto fijado por la Resolución 415/2026, solicitó aclaración específica y valoró la documentación aportada, concluyendo motivadamente la falta de acreditación del requisito.

Por otro lado, la recurrente invoca el principio de proporcionalidad y el de libre concurrencia para sostener que la exclusión sería una reacción excesiva a un defecto formal. Sin embargo, la proporcionalidad en contratación pública no se predica en abstracto, sino en relación con la naturaleza del requisito y su función en el procedimiento. Cuando se trata de un requisito mínimo y verificable exigido para el personal adscrito (condición de aptitud técnica), la reacción jurídica ante su falta de acreditación idónea no puede relativizarse sin afectar al núcleo de igualdad y transparencia. De esta forma, admitir que, en lugar de acreditar cuantitativamente las horas prácticas, basta con sostener que más del 50% del curso fue práctico por su metodología, con estimaciones internas por anualidades, equivale a transformar un requisito objetivo (horas prácticas) en una valoración subjetiva (grado de practicidad) y, por tanto, introduce un factor de desigualdad estructural.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MANUEL GARCÍA GUIRADO	06/08/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmU35BJD5XA8NTEUY5H2NGZXWQV	PÁG. 11/14	

En el caso enjuiciado, la cuestión no puede reconducirse a un mero defecto inocuo de forma, sino que incide directamente en la verificabilidad objetiva de un requisito técnico mínimo predeterminado en el PCAP: que el personal técnico adscrito cuente, dentro de los últimos cinco años, con un mínimo cuantificado de formación continua práctica (20 horas), con desglose de horas teóricas y prácticas. Esa configuración del requisito —cuantificada, temporalizada y sujeta a desglose— condiciona necesariamente el estándar de control de la Mesa, que no es el de convicción sobre la idoneidad del profesional, ni el de ponderación cualitativa sobre la mayor o menor practicidad de una formación, sino el de constatación verificable y homogénea de un mínimo exigido a todos los licitadores, de modo que la Administración no quede expuesta a valorar por aproximación, inferencia o estimación algo que el pliego ha querido fijar en términos mensurables. En otras palabras, cuando el pliego exige una magnitud (horas prácticas) y una ventana temporal (últimos cinco años), el respeto a la igualdad de trato y a la transparencia exige que la documentación permita comprobar esa magnitud y esa ventana temporal sin acudir a construcciones estimativas, por razonables que parezcan, porque esas construcciones no están ancladas en un mismo patrón objetivo susceptible de aplicación uniforme.

A partir de ahí, el principio antiformalista, invocado por la recurrente, opera —en la contratación pública— como límite a exclusiones automáticas por irregularidades que no comprometen materialmente garantías esenciales del procedimiento, pero no como habilitación para sustituir el juicio de comprobación objetiva por un juicio técnico-valorativo alternativo no previsto en el pliego o no susceptible de contraste homogéneo. La recurrente propone, en esencia, que la mesa deduzca cuántas horas prácticas contiene cada formación por su metodología (casos, dinámicas, simulaciones, etc.) y que, a partir de ese análisis, estime que al menos 20 horas fueron prácticas. Esa propuesta no solo desplaza la carga de acreditación desde el licitador hacia el órgano de contratación, sino que altera la propia naturaleza del requisito, es decir, de exigencia mínima verificable a apreciación cualitativa sobre el carácter práctico de la docencia, lo que introduce un margen de incertidumbre incompatible con el deber de sujeción estricta a los pliegos y con el estándar de uniformidad exigible en la comprobación de requisitos mínimos. En este punto es especialmente relevante la distinción, asumida como criterio general, entre defectos subsanables de acreditación y defectos insubsanables de incumplimiento, distinción que, aplicada al caso, obliga a recordar que lo que permite la subsanación no es reconstruir un requisito mediante inferencias sino completar la acreditación de un requisito ya cumplido de manera que quede objetivamente probado; y esa completitud probatoria no puede degenerar en una cadena indefinida de oportunidades cuando, tras la aclaración concedida, sigue sin aportarse un dato objetivo que el pliego reclama (desglose teórico-práctico en relación con horas y periodo).

Tampoco puede compartirse que la exigencia de desglose sea una exigencia añadida por la mesa. En el supuesto planteado, el propio PCAP, según se desprende del expediente, exige formación continua específica con desglose de horas teóricas y prácticas, y un mínimo de 20 horas prácticas dentro de los últimos cinco años. Que los certificados originarios no contengan esa partición y que los programas formativos describan metodologías prácticas no equivale a que el pliego prescinda del desglose: Por el contrario, confirma que el licitador debe seleccionar, aportar o recabar documentación que haga verificable la partición exigida. En este sentido, la proporcionalidad no opera para eliminar el requisito o vaciarlo de su componente verificable (cuantía mínima práctica), sino —en su caso— para modular reacciones administrativas ante defectos menores.

Aquí la reacción administrativa de exclusión no ha sido automática ni primaria. En el caso concreto, la mesa —en ejecución de la Resolución 415/2026 - adoptó, precisamente por proporcionalidad, una medida menos gravosa con anterioridad. Así, se retrotrajeron actuaciones y se solicitó aclaración específica, otorgando a la recurrente oportunidad efectiva de despejar la duda de verificación mediante el desglose requerido. Consta una retroacción previa y un nuevo requerimiento de aclaración de los Anexos XV, dirigido expresamente a que se detallara



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MANUEL GARCÍA GUIRADO	06/08/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmU35BJD5XA8NTEUY5H2NGZXWQV	PÁG. 12/14	

formación con desglose teórico y práctico. La mesa, tras analizar la aclaración, declaró cumplido el requisito respecto de una de las profesionales y lo tuvo por no acreditado respecto de la otra, explicitando que las horas prácticas invocadas de un máster eran ajenas al periodo temporal exigido y que la formación continua reflejada seguía sin desglose práctico verificable.

Consta, pues, un requerimiento expreso y su contestación. Lo que ocurre es que la aclaración aportada no permitió, según la motivación del acta, verificar el mínimo práctico en los términos exigidos para la persona en cuestión. En ese contexto, la proporcionalidad no exige continuar indefinidamente requiriendo documentación hasta lograr un soporte cuantitativo satisfactorio, pues esa dinámica convertiría el procedimiento en un proceso de iteraciones en favor del licitador, alterando la regla de igualdad en la carga de acreditar los requisitos y largando indefinidamente el procedimiento.

Este dato es esencial para cerrar el juicio de proporcionalidad, pues la Administración no acudió directamente a la exclusión sin más, sino que habilitó un cauce de aclaración precisamente orientado a evitar un rigor formal injustificado, de acuerdo con el criterio de la resolución previa del propio Tribunal que ordenó solicitar aclaraciones.

A partir de esos elementos, la decisión de exclusión se sitúa dentro del ámbito propio de control del cumplimiento de requisitos mínimos adscritos al contrato, no apreciándose que el órgano de contratación haya introducido exigencias ajenas al pliego ni que haya prescindido de un trámite de aclaración cuando era procedente, puesto que dicho trámite se articuló precisamente tras la retroacción y fue agotado sin que la acreditación alcanzara el umbral verificable exigido.

Por último, la alegación relativa a que la exclusión ha dejado desierto el lote y afecta a la continuidad del servicio no es, por sí misma, parámetro habilitante para dispensar del cumplimiento o acreditación de un requisito mínimo. La funcionalidad del recurso especial es revisora de la legalidad del acto impugnado, y el Tribunal no puede sustituir la verificación exigida por el pliego por consideraciones de oportunidad o conveniencia ligadas a la existencia de un único licitador, máxime cuando el propio expediente muestra que el órgano de contratación tramitó correctamente el requerimiento de aclaración tras la retroacción y, pese a ello, la recurrente no pudo verificar el mínimo exigido en los términos exigidos en el pliego. La circunstancia de ser la única licitadora del lote, si bien puede ser relevante para valorar la incidencia práctica sobre la competencia, no elimina ni relativiza la exigencia de cumplimiento y acreditación objetiva de los requisitos mínimos fijados en el pliego. La finalidad de la contratación pública no es adjudicar a cualquier precio al único licitador, sino hacerlo al licitador que cumpla los requisitos exigidos en los términos establecidos, porque esos requisitos responden a necesidades del servicio y a estándares que la Administración ha predeterminado. Una adjudicación sin verificación objetiva del cumplimiento del mínimo práctico exigido para el equipo adscrito no resulta una manifestación de proporcionalidad, sino una alteración del marco reglado del procedimiento.

En estas condiciones, la invocación de la libre concurrencia no puede traducirse en una obligación de mantener en el procedimiento una oferta respecto de la cual no se puede comprobar el cumplimiento de un mínimo técnico exigido por los pliegos para el equipo adscrito, pues ello supondría invertir la lógica del sistema de garantías. De este modo, se admitiría la participación no por acreditación objetiva del cumplimiento, sino por una presunción o inferencia favorable, lo que, lejos de reforzar la concurrencia en condiciones de igualdad, puede comprometerla estructuralmente. La propia doctrina sobre la apertura y valoración de sobres y sobre la necesidad de preservar condiciones homogéneas de evaluación, aun proyectada en otros planos (secreto e igualdad), descansa en el mismo presupuesto, como es la comparabilidad y verificabilidad de la información aportada debe operar con



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MANUEL GARCÍA GUIRADO	06/08/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmU35BJD5XA8NTEUY5H2NGZXWQV	PÁG. 13/14	

criterios predeterminados y verificables, no con reconstrucciones a la carta para un licitador concreto, aunque sea el único concurrente, pues el principio de igualdad representa también igualdad respecto del propio pliego, que vincula por igual a Administración y licitadores.

La circunstancia de ser la única licitadora no permite excepcionar la exigencia de acreditación objetiva de los requisitos mínimos, pues la libre concurrencia no habilita a la Administración para prescindir de la *lex contractus*. En suma, la mesa actuó conforme al pliego, al requerimiento de aclaración y a la retroacción ordenada por este Tribunal, y la falta de acreditación verificable del mínimo exigido impide jurídicamente mantener a la recurrente en el procedimiento.

En consecuencia, procede confirmar la exclusión y desestimar el recurso especial planteado.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN PARA LA INTERVENCIÓN CON MENORES EN RIESGO SOCIAL (IMERIS)** (en adelante la recurrente), contra el acuerdo de la mesa de contratación de 7 de julio de 2026, por el que se acuerda su exclusión del procedimiento de adjudicación del Lote 3 (Córdoba) del contrato denominado “Servicio de Mediación Penal de Andalucía (SEMPA)”, expediente CONTR 2025 0000662665, promovido por la ahora denominada Consejería de Turismo, Justicia, Desregulación y Administración Local de la Junta de Andalucía.

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

NOTIFÍQUESE la presente resolución a los interesados en el procedimiento.

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



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MANUEL GARCÍA GUIRADO	06/08/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmU35BJD5XA8NTEUY5H2NGZXWQV	PÁG. 14/14	