

Recurso 179/2025
Resolución 240/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 13 de mayo de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades **MARTIN CASILLAS, S.L.U**, **TERSAQUA INGENIERIA Y TRATAMIENTO DE AGUAS, S.L.**, en compromiso de UTE, contra la resolución de adjudicación de 31 de marzo de 2025, dictada en el seno del procedimiento de licitación del contrato denominado “Contratación del Proyecto y Obra de Agrupación de Vertidos y EDAR de Fuente Palmera (Córdoba)”, (Expte. 2023 341798), convocado por la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 8 de noviembre de 2023, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea, y en el perfil de contratante de la plataforma de contratación de la Junta de Andalucía, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. El contrato tiene un valor estimado de 5.952.901,53 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 16 de diciembre de 2024, tuvo entrada un primer recurso especial en el registro del Tribunal. El escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente entonces, DINOTEC, entidad que actualmente ha sido adjudicataria, reclamaba contra una propuesta de exclusión por no acreditar el cumplimiento de los requisitos en cuanto experiencia requeridos en el apartado 4.G del Anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP).

Siendo una propuesta de exclusión lo recurrido, y, no siendo susceptible recurso especial, hubo de inadmitirse el recurso especial siendo necesario trasladarles, a efectos de su ilustración al órgano de contratación y a las partes lo siguiente en la resolución 654/2024, de 20 de diciembre:



“En este sentido, el artículo 44.2 LCSP establece:

“Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149”.

Pues bien, procede determinar a continuación si la referida propuesta de exclusión es o no susceptible de recurso especial conforme a lo previsto en el artículo 44.2 de la LCSP, esto es si es posible o no considerarla como acto de trámite cualificado.

En relación a los actos de trámite no cualificados dictados en el procedimiento de adjudicación, y en consecuencia, no susceptibles de impugnación independiente a través del recurso especial en materia de contratación, este Tribunal ya se ha pronunciado en numerosas resoluciones, entre otras, en la Resolución 291/2020, de 27 de agosto, en la que cita la Resolución 112/2020, de 14 de mayo, que refiere que: «A estos efectos hay que señalar que en un procedimiento de licitación hay una resolución final —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 -en términos legales, que éstos 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-. Así, habrá que esperar a la resolución del procedimiento de adjudicación para plantear todas las discrepancias de la recurrente sobre el procedimiento tramitado y sobre la legalidad de todos y cada uno de los actos de trámite.».

Pues bien, una vez concluido que los actos de trámite dictados durante la tramitación del procedimiento de adjudicación solo podrán ser impugnados de manera autónoma e independiente cuando concurren los requisitos previstos en el citado artículo 44.2 b) de la LCSP, hemos de determinar si la propuesta de exclusión de la mesa de contratación es susceptible de recurso especial conforme al precepto señalado.

Por otro lado, el artículo 326.2 de la LCSP establece las funciones de la mesa indicando que «La mesa de contratación, como órgano de asistencia técnica especializada, ejercerá las siguientes funciones, entre otras que se le atribuyan en esta Ley y en su desarrollo reglamentario:

a) La calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos a que se refieren los artículos 140 y 141, y, en su caso, acordar la exclusión de los candidatos o licitadores que no acrediten dicho cumplimiento, previo trámite de subsanación.

b) La valoración de las proposiciones de los licitadores.

c) En su caso, la propuesta sobre la calificación de una oferta como anormalmente baja, previa tramitación del procedimiento a que se refiere el artículo 149 de la presente Ley.



d) *La propuesta al órgano de contratación de adjudicación del contrato a favor del licitador que haya presentado la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145, según proceda de conformidad con el pliego de cláusulas administrativas particulares que rija la licitación.*

e) *En el procedimiento restringido, en el diálogo competitivo, en el de licitación con negociación y en el de asociación para la innovación, la selección de los candidatos cuando así se delegue por el órgano de contratación, haciéndolo constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares.” (el subrayado es nuestro).*

A la luz de la regulación legal expuesta, y de lo evidente, una mesa de contratación, en este caso de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía -como órgano de asistencia técnica al órgano de contratación- en casos como el presente, no puede ni debe limitarse a la propuesta de aceptación o rechazo de la oferta, pues es consabido que no es en este caso el órgano de contratación el competente para excluir o aceptar la proposición.

No obstante, y aunque sea competente materialmente, el acto acuerda formalmente una propuesta, por lo que, formalmente, no tiene la consideración de acto de trámite cualificado, sin que se haya solicitado por parte de la entidad recurrente la anulabilidad del acto por dicho vicio. Es cierto que existe una notificación como acuerdo de exclusión, pero no está tomado por el órgano competente en materia de contratación, el titular de la Dirección General de Infraestructuras del Agua competente en virtud a Orden de 28 de mayo de 2019, por la que se delega el ejercicio de determinadas competencias en diversos órganos directivos de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, (vigente conforme a la disposición transitoria segunda del Decreto 157/2022, de 9 de agosto), es decir, no queda convalidada la propuesta de exclusión, que fue el verdadero acto adoptado por la mesa.

Es decir, aunque viciado de anulabilidad, el mismo es susceptible de convalidación conforme al artículo 52. 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, mientras no se recurra. Algo que tampoco se ha producido a la fecha del dictado de esta resolución al consultar el perfil de contratante de la plataforma de contratación de la Junta de Andalucía.

Como tal, propuesta de exclusión no es susceptible de recurso especial conforme al artículo 44.2 b) de la LCSP.

Concorre, pues, la causa de inadmisión del recurso prevista en el artículo 55 c) de la LCSP, al haberse interpuesto contra un acto no susceptible de tal; sin perjuicio del derecho que asiste a la recurrente de interponer nuevo recurso. La inadmisión del recurso por tal causa hace innecesario el examen de los restantes requisitos de admisión e impide entrar a conocer los motivos de fondo en que el mismo se ampara y pronunciarse sobre la medida cautelar de suspensión instada por la recurrente”.

TERCERO. A pesar del tiempo transcurrido, desde el dictado de la resolución, y tras una serie de vicisitudes, que después se citarán, se procedió a dictar por el órgano de contratación, no la exclusión de la entidad propuesta para ello, sino que se dictó resolución de adjudicación el 31 de marzo de 2025 a favor de la empresa que entonces fue propuesta como excluida. Es decir, con posterioridad a nuestra resolución de inadmisión, que ningún efecto produjo en el seno del procedimiento de contratación, se realizaron actuaciones que determinaron que la entidad propuesta como excluida, pasase a ser elegida como adjudicataria.



CUARTO. El 24 de abril de 2025 se interpone el recurso especial contra la resolución de adjudicación dictada el 31 de marzo de 2025. Se le requirió el expediente al órgano de contratación el mismo día 24 de abril, y tras reiterar el requerimiento se remitió el día 30 de abril de 2025. El mismo día se concedió trámite de alegaciones. Ha presentado alegaciones solo la entidad adjudicataria, DINOTEC, SOCIEDAD DE AGUAS Y MEDIO AMBIENTE, S. L.

QUINTO. Respecto del expediente remitido al Tribunal, el índice no está ordenado en la forma prescrita por el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, conforme a la interpretación de la Sala tercera del Tribunal Supremo realizada en la Sentencia de 14 de diciembre de 2021 (rec. 112/2020), la cual expone:

“El artículo 70 de la Ley 39/2015, nos dice lo que se entiende por expediente administrativo, esto es un conjunto ordenado de documentos que sirven de antecedente a la resolución Administrativa o en el caso de impugnación de disposiciones generales los antecedentes de aquellas. El mismo precepto nos indica en su apartado segundo que tendrá formato electrónico con un índice de todos los documentos en línea con las previsiones de la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, artículo 32. Añade que, cuando en virtud de una norma- en lo que a la jurisdicción contencioso-administrativa concierne el artículo 48 de la LJCA -, sea preciso remitir el expediente electrónico se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad y acompañado de un índice que garantiza su integridad e inmutabilidad. El artículo 48 de la LJCA en su apartado cuarto exige también un índice, lo que resulta razonable a la hora de permitir una consulta ordenada de toda la documentación obrante. Ese índice lateral izquierdo cuando el expediente es electrónico ha de permitir su consulta desplegando las hojas sin necesidad de visualizar todas las páginas cada vez que se opte por comprobar o contrastar un dato. Lo anterior es lo que permiten los documentos digitalizados en PDF con el servicio de índice, es decir al colocar el cursor sobre el apartado correspondiente se abre en la página buscada, aunque el documento en PDF tenga miles de páginas

En lugar del modo presentación, que facilita la consulta por razón de la digitalización efectuada al transformar la información original en papel en información digital con su adecuada clasificación que comporte una búsqueda ágil para su recuperación, se ha confeccionado con el modo amontonamiento, es decir un simple escaneado de las hojas de papel del expediente administrativo original. Se impide así la búsqueda ágil que es el objetivo último de la Administración digital, obligando, en cambio, a visualizar todas y cada una de las hojas en la pantalla del ordenador cada vez que se consulta un documento”.

El poder adjudicador además de trasladar el expediente sesgado, lo remite a través de ese amontonamiento de hojas, sin orden intuitivo ninguno, lo que dista de la forma legal preceptiva, lo cual supone una infracción procedimental. No obstante, el informe al recurso, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución ha sido remitido por el órgano de contratación en plazo, siendo suficiente la información suministrada dado el contenido del recurso especial.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

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



SEGUNDO. Legitimación.

La recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, en su condición de entidad licitadora que ha concurrido a la licitación y de estimarse su pretensión se situaría en condiciones de obtener la adjudicación.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de obras cuyo valor estimado es superior a tres millones de euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

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

QUINTO. Sobre las actuaciones realizadas en el procedimiento tras la resolución 654/2024, de 20 de diciembre, de inadmisión.

Se debe partir de que, en el recurso especial interpuesto ante este Tribunal, tramitado con el número 622/2024, el sentido de la resolución consistió únicamente en inadmitir el recurso especial, sin ni siquiera adoptar medida cautelar. Teniendo entrada el día 16 de diciembre se resolvió tan solo 4 días después, el día 20 de diciembre.

La inadmisión, por tanto, fue inocua a los efectos de la tramitación del procedimiento de contratación, no anulando este Tribunal ni condicionando ninguna de las actuaciones del órgano de contratación, únicamente indicando y recordándole al órgano de contratación que a la mesa no le corresponde ex art. 326 de la LCSP, proponer las exclusiones (únicamente en los casos de falta de justificación de bajas anormales), sino acordarlas.

Una vez inadmitido el recurso, el órgano de contratación explica lo sucedido hasta el momento de la adjudicación a la entidad que había sido propuesta por la misma mesa como excluida. No obstante, pasamos a explicar a efectos de una mejor comprensión todo el iter procedimental:

1. El 17 de enero de 2024 se reúne la mesa de contratación a efectos de abrir el sobre número 1 de documentación acreditativa de los requisitos previos y el sobre 2, relativo a los criterios valorados mediante un juicio de valor. Se expresa en el acta que *“se realiza la apertura del sobre 2 y no se observa inicialmente ningún defecto en el contenido o formato de presentación de la documentación contenida en dicho sobre”*.
2. Una vez abierto el sobre número 2, la mesa de contratación procedió, en la sesión del día 27 de junio de 2024, a analizar el informe técnico de fecha 25 de junio de 2024, que contenía la ponderación de los criterios de valoración que dependían de un juicio de valor. Tras deliberar sobre el contenido del citado informe, se acordó por unanimidad su aceptación, para pasar a la apertura del sobre 3.
3. Tras una serie de sesiones de la mesa, el 5 de noviembre de 2024, en una nueva sesión se procedió al examen de la documentación presentada por el licitador con mejor oferta, DINOTEC, SOCIEDAD DE AGUAS MEDIO



AMBIENTE, S.L. (en adelante DINOTEC), de acuerdo con el requerimiento cursado conforme al artículo 150.2 de la LCSP.

Se comprobaron una serie de “defectos”, en cuanto al compromiso de dedicación de medios personales: no constaban “*curriculum vitae*” de los técnicos adscritos al contrato y respecto al impuesto sobre actividades económicas (IAE), no presentó el último recibo o, en su caso, declaración de exención de su pago. Por ello, en esa misma sesión se acordó requerir a la citada empresa para subsanar.

Así, se expresaba en el acta: *“Entendiendo la Mesa que se trata de defectos u omisiones subsanables, se acuerda por unanimidad requerir a la empresa anteriormente citada para que presente tal documentación, otorgándole para ello tres días naturales, a través de SIREC - Portal de licitación electrónica, bajo apercibimiento de exclusión definitiva de la persona licitadora si en el plazo concedido no procede a la subsanación y aportación de dichos extremos”*.

4. El día 12 de noviembre de 2024, se reúne de nuevo la mesa de contratación para el examen de la documentación requerida al licitador con mejor oferta en trámite de subsanación. Tras el examen de la documentación, en cuanto al compromiso de dedicación de medios personales, respecto a la persona designada como “*técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas para la redacción del proyecto*”, la mesa entiende que no quedaba acreditado en su currículum vitae el cumplimiento de la experiencia mínima requerida en el PCAP de 3 años en “*redacción de proyectos*” en infraestructuras hidráulicas y depuración. Debía, por tanto, acreditar la experiencia del técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas conforme al apartado 4.G del Anexo I del PCAP, teniendo presente que el compromiso de dedicación era del 40%.

Entonces la mesa decide ejercer la facultad recogida en el artículo 95 del RGLCAP, concediendo a la empresa anteriormente citada, un plazo de cinco días naturales a fin de que procediese a aclarar dicha circunstancia.

5. El resultado de dicha aclaración fue que la entidad propuesta entonces como adjudicataria DINOTEC, presentó escrito en el que se manifestaba: *“En relación al compromiso de dedicación de medios personales, aportamos el currículum vitae correcto del Técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas, tal y como ya se presentó en el Anexo XX DECLARACIÓN RESPONSABLE DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS Y CONDICIONES EXIGIDOS AL PERSONAL TÉCNICO ASIGNADO CON CARÁCTER PERMANENTE A LA OBRA de la documentación previa a la adjudicación, cumple con la experiencia mínima requerida en el PCAP (3 años), aclaramos que el currículum presentado con anterioridad se adjuntó por error”*; y a dicho escrito se acompañaba nuevo currículum del técnico especialista suscrito por el mismo, con fecha 30 de octubre de 2024.

6. El 22 de noviembre de 2024, la mesa valora la aclaración realizada con el siguiente resultado: *“en el CV del Técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas en uno de sus epígrafes "REALIZACIÓN DE PROYECTOS" informa sobre varias actuaciones en las que ha participado, de las cuales se ha verificado que la mayoría de ellas corresponden a obras y en cuanto a la experiencia en redacción de proyectos acreditan un periodo de 26 meses teniendo que acreditar una experiencia laboral de 36 meses. Es por ello, que no cumple los requisitos en cuanto a experiencia requeridos en el apartado 4.G del Anexo I del PCAP, esto es, 3 años en REDACCIÓN DE PROYECTOS en infraestructuras hidráulicas y depuración.*

Según dispone el artículo 150.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, es en el momento previo al acto de adjudicación cuando el órgano de contratación puede exigir al adjudicatario que acredite que realmente cuenta con los medios materiales o personales que se comprometió a adscribir a la ejecución del contrato. La documentación exigida al licitador propuesto como adjudicatario que éste debe aportar ha de ser suficientemente acreditativa de la efectividad de la adscripción de los medios exigidos. Debido a que la documentación presentada



en respuesta al requerimiento de aclaración de la documentación previa a la adjudicación no acredita que el perfil de la persona designada como Técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas, la mesa propone al órgano de contratación la exclusión del procedimiento de la licitadora DINOTEC, SOCIEDAD DE AGUAS MEDIO AMBIENTE, S.L.”

A continuación, se indica en el acta que *“la siguiente oferta que reúne la mejor relación calidad precio es la presentada por la UTE MARTIN CASILLAS, S.L.U.-TERSAQUA INGENIERÍA Y TRATAMIENTO DE AGUAS S.L.”* por lo que, conforme a la cláusula 10.7 del PCAP procede la continuación del procedimiento de adjudicación con el requerimiento a dicha UTE de la documentación que se indica en la citada cláusula.

7. Al notificarse el 27 de noviembre de 2024 la propuesta de exclusión, ésta se recurre el día 16 de diciembre, y se inadmite 4 días naturales después, el día 20 de diciembre, por el Tribunal el recurso especial de DINOTEC, señalándose que es una propuesta de exclusión realizada por un órgano que tiene competencia para excluir y que podría ser anulada mientras no fuera convalidada por el órgano de contratación. El acto no tiene relevancia alguna en el seno del procedimiento de contratación con relación a su resolución final dado el contenido de la inadmisión.

El órgano de contratación obvia que ya existía una propuesta de adjudicación realizada por la mesa de contratación a favor de la UTE ahora recurrente, el mismo día de la propuesta de exclusión, el 27 de noviembre de 2024, y que confirmaba la misma exclusión realizada por la mesa. Es decir, existía una actuación posterior a la propuesta que convalidaba el defecto formal de la propuesta. Dicha propuesta de adjudicación, que este Tribunal no pudo cotejar al no existir expediente administrativo en el anterior recurso especial 622 ante la inadmisión, pero que el órgano de contratación sí conocía, debió haberse estimado a la vista del contenido de la resolución 654/2024, de 20 de diciembre, por el órgano de contratación como convalidación de la propuesta de exclusión, dado que fue un acto de la mesa de contratación que confirmaba la exclusión, y que suponía la continuación del procedimiento con respecto al siguiente clasificado reconocido por el propio órgano de contratación.

8. Lejos de ello, el 20 de diciembre de 2024 la entidad DINOTEC (ahora adjudicataria) presenta al órgano de contratación escrito para aportar la documentación justificativa de los contratos puestos en duda por la mesa a la hora de la mencionada acreditación de la solvencia.

Argumenta que la mesa ha cometido un error en la comprobación de los extremos indicados en el currículum del técnico propuesto por DINOTEC que le han conducido al error de dar por no acreditada dicha experiencia. Explica que *“una vez comprobado que el técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas designado por DINOTEC S.L. cuenta con la experiencia requerida en el Pliego de Cláusulas Administrativas, se proceda a anular la exclusión de DINOTEC S.L. de dicho proceso, se la vuelva a incluir y se retome el mismo hasta completarlo con la contratación definitiva de esta entidad para el Proyecto y Obra de Agrupación de Vertidos y EDAR de Fuente Palmera (Córdoba)”*.

A este escrito le acompañaba documentación justificativa de los contratos puestos en duda por la mesa en cuanto a la acreditación de la solvencia técnica.

9. El 7 de enero de 2025, la misma entidad, DINOTEC, solicita el inicio de un procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de la mesa de contratación por el que propuso la exclusión de DINOTEC *“por resultar viciado, procediendo a su anulación, debiendo retrotraerse a dicho momento el proceso de licitación de dicha contratación”*. Esta solicitud de revisión de oficio se contesta un mes y 11 días después, el 18 de febrero de 2025. Así, se dicta



resolución del órgano de contratación por la que se inadmite la solicitud de revisión de oficio de actos nulos respecto del acto administrativo del acuerdo de la mesa por el que se propone la exclusión.

10. En el interín que transcurre entre el 27 de noviembre de 2024 y la fecha de la inadmisión de la solicitud de revisión de oficio, el órgano de contratación, a pesar de que la UTE cumplimenta el requerimiento del artículo 150.2 del LCSP, no se pronuncia sobre el cumplimiento de los requisitos previos.

11. A la vista de la documentación presentada por DINOTEC, la mesa se reúne el 27 de febrero de 2025, de nuevo, a efectos de valorarla, a pesar de la propuesta de exclusión y de la propuesta de adjudicación a favor de la UTE, (que este Tribunal había dejado inalterada, en su resolución de inadmisión del recurso especial 622/2024. La decisión de la mesa de contratación es estimar el contenido de la documentación remitida con posterioridad a la propuesta de exclusión y a la propuesta de adjudicación de 27 de noviembre de 2024, procediendo a examinar de nuevo la solvencia técnica, es decir, a verificar si se cumplía el mínimo de experiencia solicitado en el PCAP para el técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas. Explica la mesa que la funcionaria que actúa como vocal y técnica indicó previamente a dicha sesión de la mesa, por correo electrónico remitido a la misma, que sí se cumplían los requisitos de experiencia mínima. Es más, estima este Tribunal, que en aquel momento la mesa de contratación, en vez de resolver debió remitir el escrito de la entidad DINOTEC de 20 de diciembre de 2024 y el de petición de revisión de 7 de enero de 2025 a este Tribunal como recuso especial.

De dicha mesa de contratación, que se habría celebrado el día 27 de febrero de 2025, no existe información, ni acta publicada en el perfil de contratante de la plataforma de contratación de la Junta de Andalucía, ni forma parte del expediente administrativo de contratación. Así, en el expediente se pasa de la sesión 7, de fecha 22 de noviembre de 2024, a la 8, de fecha 4 de marzo de 2025, sin dejar constancia de esa sesión. (Del contenido de la sesión del 27 de febrero se conoce por la resolución de adjudicación y por el informe al recurso especial que se refieren a ella).

Con todos los antecedentes anteriores, la mesa se reunió el día 4 de marzo de 2025 en la citada sesión número 8, (obviándose la de 27 de febrero que no aparece en el expediente), para el estudio de la situación y acuerda lo siguiente:

“En primer lugar, se consulta al vocal nuevamente sobre si la empresa cumple con los requisitos de experiencia mínima del especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas para la redacción del proyecto, a lo que confirma lo ya manifestado mediante correo electrónico. Se le SOLICITA que plasme en un informe escrito la conclusión manifestada en la Mesa y se acuerda que dicho informe se publicará junto con el acta de la sesión.

A continuación, se acuerda retrotraer el procedimiento de licitación al momento en que se reunió la Mesa para el examen de la documentación que presentaba la licitadora en trámite de aclaración. Se comprueba que el requerimiento por el que se solicitaba aclaración a la empresa SOCIEDAD DE AGUAS Y MEDIOAMBIENTE S.L, era poco claro respecto a los extremos que había que aclarar, dado que se expresaba en los siguientes términos:

“En cuanto al compromiso de dedicación de medios personales, la persona designada como Técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas para la redacción del proyecto, NO queda acreditado en su currículum vitae el cumplimiento de la experiencia mínima requerida en el PCAP, esto es, 3 años en REDACCIÓN DE PROYECTOS en infraestructuras hidráulicas y depuración. Deberá, por tanto, acreditar la experiencia del Técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas conforme al apartado 4.G del Anexo I del PCAP, teniendo presente que el compromiso de dedicación será del 40%”.

Se comprueba que, en ningún momento se indicó que aspecto en concreto debía aclarar, por lo que el licitador, a tenor del requerimiento, presentó nuevo currículum, y no fue hasta que recibe el informe de



fecha 18 de diciembre de 2024, cuando éste tiene conocimiento de que “Del examen del nuevo currículum, no se pudo deducir, atendiendo a la denominación de los contratos, que se cumplieren con los requisitos de experiencia requeridos al Técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas”.

El requerimiento, al no ser preciso sobre lo que se debía aportar, es un acto de trámite anulable y como tal es susceptible de convalidación subsanando el vicio del que adolezca conforme al artículo 52 de la Ley 39/2015, lo que requeriría que se hiciese un nuevo requerimiento de información al licitador con la información precisa.

Habida cuenta de que, por las vicisitudes procesales arriba expuestas, la empresa ya había realizado alegaciones y aportado documentación, y aplicando el principio de economía procesal y teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 51 del mismo texto legal procedería conservar los actos cuyo contenido no cambiase, se ha estimado que antes de anular el requerimiento para volver a formular uno con suficiente precisión, debería analizarse las alegaciones y documentación presentada por la empresa, y que ya está en poder de la Administración, pues si de ella resulta que está ya aportada documentación sobre la cuestión que dió lugar a la propuesta de exclusión, no tendría sentido volver a reclamarla de la empresa interesada.

Por tanto, si bien la Mesa considera oportuno la retroacción del procedimiento al momento previo a la elaboración y notificación del requerimiento defectuoso, igualmente se considera que, al haber aportado con posterioridad el licitador documentación suficiente para acreditar el requisito de experiencia mínima, extremo que se ha comprobado por los vocales técnicos y que así se plasma en el informe anteriormente citado y que se acompaña a la presente acta, es por lo que se considera subsanado correctamente el defecto al que se refería el requerimiento de aclaración.

La Mesa acuerda, por tanto, por unanimidad, proponer al Órgano de contratación la adjudicación a favor de la empresa DINOTEC, SOCIEDAD DE AGUAS MEDIO AMBIENTE, S.L., que obtiene 88,53 puntos y realizó una oferta económica por importe de 4.315.853,60 € (IVA excluido)”.

Por todo ello se procede a dictar resolución de adjudicación el 31 de marzo de 2025.

SEXO. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Alega la imposibilidad de una subsanación de la subsanación por la vulneración del principio de igualdad de trato entre licitadores. Expresa que *“ha quedado constatado a la vista de las actuaciones de la mesa y la empresa llevadas a cabo, la documentación previa requerida a dicha licitadora fue aportada extemporáneamente, incluso fuera de los plazos de los requerimientos extraordinarios de subsanación que la mesa de contratación de forma irregular y arbitraria le otorgó contraviniendo lo dispuesto en lo dispuesto en el apartado 10.7.3 del PCAP en concordancia con la LCSP, y con vulneración del principio de igualdad de trato y no discriminación entre los licitadores”.*

Alega distinta doctrina emanada de distintos órganos especiales de resolución del recurso especial en donde se apoya para señalar que:

“La Ley permite subsanar los errores en que pueden incurrir los licitadores, como se pone de manifiesto con el requerimiento de subsanación realizado a la ahora Recurrente por la mesa de contratación. Lo que no está permitido es realizar segundos o ulteriores requerimientos de subsanación, pues de lo contrario se verían afectados



los principios de igualdad entre licitadores y concurrencia, dado que se estaría penalizando a aquellos licitadores diligentes que, por sí mismos, cumplen con todas las prescripciones exigidas, frente a los que tienen conductas más indolentes. Sin perjuicio de que se desnaturalizase este tipo de trámites, pues la licitación quedaría abocada a convertirse en una serie de traslados de escritos de requerimientos de subsanación y correlativas subsanaciones sin solución de continuidad”.

A mayor abundamiento alega que “ha quedado constatado que la Administración, en este procedimiento, ha incurrido en un cambio injustificado y arbitrario de criterio en contra de la doctrina de los actos propios en las Administraciones públicas, ya que inicialmente excluyó a DINOTEC por no quedar acreditada la experiencia del técnico ni subsanadas las deficiencias advertidas, y posteriormente, sin justificación suficiente, dio por válida la documentación aportada extemporáneamente y adjudicó el contrato a dicha empresa”.

Explica que “Igualmente resulta sorprendente que la Mesa convalide y admita dicha documentación con fundamento en que el tercer requerimiento que se hizo a la empresa era poco claro respecto a los extremos que había que subsanar y aclarar. Tal afirmación adolece de justificación y fundamentación alguna, no sólo porque es contradictoria con el criterio que la Mesa ha venido manteniendo tras la valoración y análisis de la documentación que la empresa ha venido aportando en los distintos requerimientos que se le han realizado, e incluso con su anterior Informe técnico justificativo sobre propuesta de la exclusión de DINOTEC”, de fecha 18 de diciembre de 2024, sino que además, como puede comprobarse, es incuestionable la claridad y concreción con la que se formulan los distintos requerimientos en cuanto al defecto advertido, y la documentación a aportar para su subsanación con remisión al apartado 4 del punto G del anexo I del PCAP antes transcrito.

Resulta evidente que, este cambio de criterio, del todo arbitrario, sin motivación ni justificación objetiva, vulnera los principios de transparencia, seguridad jurídica y confianza legítima, recogidos en 3 y 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como el principio de igualdad de trato entre licitadores y de concurrencia (artículo 132.1 LCSP)”.

Asimismo, cuestiona que, en el informe de la funcionaria de 5 de marzo de 2025, “cuya copia se adjunta como DOCUMENTO N.º. 3, esta vocal técnica, no haga referencia, como así puso de manifiesto en su correo de 27 de febrero de 2025, de que dicha documentación se aporta posterioridad a los distintos requerimientos de subsanación realizados ..., transcurridos con creces los plazos otorgados tanto ordinarios, como los que extraordinariamente de forma irregular se le concedieron para la subsanación de las subsanaciones, a pesar de la claridad de los pliegos en cuanto a la acreditación de los requisitos de experiencia mínima de los técnicos propuestos, y de la claridad de en cuanto al contenido de los requerimientos y la documentación a aportar”.

Así, se expone en el correo electrónico que se acompaña al recurso especial, que no se encuentra en el expediente administrativo, lo siguiente:

“La licitadora DINOTEC, SOCIEDAD DE AGUAS MEDIO AMBIENTE, S.L. presentó a través del registro con número de entrada 2024999013273754 y fecha 20/12/2024, fecha posterior a la firma del acta de la séptima sesión de la mesa de contratación de Infraestructuras Hidráulicas, 27/11/2024, en la que se indica que el Técnico Especialista en Instalaciones Eléctricas y Electromecánicas, propuesto por DINOTEC como medio personal para la REDACCIÓN DEL PROYECTO, NO CUMPLÍA con la experiencia mínima establecida en los pliegos, también posterior a la fecha de interposición del recurso ante el Tribunal de Recursos Contractuales de la Administración Junta de Andalucía, 16/12/2024, y anterior a la fecha de resolución de inadmisión del recurso interpuesto ante dicho Tribunal, 26/12/2024.



En dicha documentación se adjunta escrito firmado por D. V.G.G., con fecha 04/12/2024(...)” (en calidad de Director Técnico).

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Explica excusándose en lo que este Tribunal afirmó en la resolución 654/2024, de 20 de diciembre, de inadmisión, que la propuesta de exclusión de la empresa DINOTEC adolecía de vicio anulabilidad, de tal modo que la mesa “creyó oportuno celebrar una sesión en la que se tratase este tema y se adoptase la oportuna decisión, y que previamente era necesario contar con un informe emitido por los vocales técnicos de la Mesa en el que se indicara, de acuerdo con toda la documentación aportada al expediente, si la empresa DINOTEC SOCIEDAD DE AGUAS MEDIO AMBIENTE, S.L. cumplía con el mínimo de experiencia solicitado en el PCAP para el técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas”.

Señala que, previamente a la celebración de la mesa, la funcionaria, que actúa como vocal técnica indicó mediante correo electrónico remitido a la mesa de contratación, que sí se cumplen los requisitos de experiencia mínima. Así, se afirma, (porque no se constata en ningún acta de la mesa porque no parece existir), que la mesa se reunió el día 27 de febrero para el estudio de la situación que confirma lo ya manifestado mediante correo electrónico.

Explica, respecto a la vocal técnica, en el informe al recurso especial que, “se le solicita que plasme en un informe escrito la conclusión manifestada en la Mesa y se acuerda que dicho informe se publicará junto con el acta de la sesión”.

Añade que, sobre la base de la inadmisión del recurso especial anterior presentado ante este Tribunal, se acordó retrotraer el procedimiento de licitación al momento en que se reunió la mesa para el examen de la documentación que presentaba la licitadora en trámite de aclaración porque comprueban y reconocen que “el requerimiento por el que se solicitaba aclaración a la empresa DINOTEC SOCIEDAD DE AGUAS MEDIO AMBIENTE, S.L., era poco claro respecto a los extremos que había que aclarar, dado que se expresaba en los siguientes términos:

“En cuanto al compromiso de dedicación de medios personales, la persona designada como Técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas para la redacción del proyecto, NO queda acreditado en su currículum vitae el cumplimiento de la experiencia mínima requerida en el PCAP, esto es, 3 años en REDACCIÓN DE PROYECTOS en infraestructuras hidráulicas y depuración. Deberá, por tanto, acreditar la experiencia del Técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas conforme al apartado 4.G del Anexo I del PCAP, teniendo presente que el compromiso de dedicación será del 40%”.

La oscuridad residiría en no indicar el aspecto en concreto que debía aclarar.

No sin cierta confusión manifiestan que “en ningún momento se indicó que aspecto en concreto debía aclarar, por lo que el licitador, a tenor del requerimiento, presentó nuevo currículum, y no fue hasta que recibe el informe de fecha 18 de diciembre de 2024, cuando éste tiene conocimiento de que “Del examen del nuevo currículum, no se pudo deducir, atendiendo a la denominación de los contratos, que se cumpliesen con los requisitos de experiencia requeridos al Técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas”.

Explica que, respecto a la propuesta de exclusión, y como consecuencia de todas las actuaciones posteriores que ha llevado a cabo con DINOTEC, la mesa lo que ha acordado finalmente es anularla dado que:



“El requerimiento, al no ser preciso sobre lo que se debía aportar, es un acto de trámite anulable y como tal es susceptible de convalidación subsanando el vicio del que adolezca conforme al artículo 52 de la Ley 39/2015, lo que requeriría que se hiciese un nuevo requerimiento de información al licitador con la información precisa. Habida cuenta de que, por las vicisitudes procesales arriba expuestas, la empresa ya había realizado alegaciones y aportado documentación, y aplicando el principio de economía procesal y teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 51 del mismo texto legal, procedía conservar los actos cuyo contenido no cambiase, por lo que se estimó que antes de anular el requerimiento para volver a formular uno con suficiente precisión, debería analizarse las alegaciones y documentación presentada por la empresa, y que ya estaban en poder de la Administración, y si ya estaba aportada documentación sobre la cuestión que dio lugar a la propuesta de exclusión, no tendría sentido volver a reclamarla de la empresa interesada”.

Añade que procedió “a la retroacción del procedimiento al momento previo a la elaboración y notificación del requerimiento defectuoso, igualmente se considera que, al haber aportado con posterioridad el licitador documentación suficiente para acreditar el requisito de experiencia mínima, extremo que se ha comprobado por los vocales técnicos y que así se plasma en el informe anteriormente citado y que se acompaña a la presente acta, es por lo que se considera subsanado correctamente el defecto al que se refería el requerimiento de aclaración”.

3. Alegaciones de la entidad interesada.

Realiza un extenso relato de lo acontecido, que resulta en gran parte coincidente con las alegaciones vertidas ya ante el órgano de contratación, con relación a la subsanación que le fue requerida y posteriormente a la aclaración, estima que:

“Dicha solicitud no se puede considerar como una petición de subsanación de defectos, ya que el PCAP no requería como obligatorio la presentación los Curriculum Vitae de cada uno de los técnicos propuestos para el contrato, sino solo una Declaración Responsable sobre los mismos, obligación con la que cumplió DINOTEC SL. Por tanto, dicha solicitud se trató de una petición de documentación que iba más allá de la requerida en el pliego, por lo que no se puede considerar como de una petición de subsanación, ya que ningún defecto o error se puede imputar por ello a DINOTEC SL que la motive, sino que solo puede considerarse como una petición de aporte de documentación mejor.”

Aporta documentación sobre la experiencia exigida y acreditada ante la mesa, lo cual ya figura en el expediente.

Explica que estando el anterior recurso especial presentado por DINOTEC pendiente, el día 18 de diciembre de 2024, la mesa le remitió un informe en el que intenta justificar los razonamientos que le habían llevado a considerar que el técnico propuesto no contaba con la experiencia requerida por el PCAP. Resalta las fechas, como irregularidad, pues dice que el informe es de *“fecha de 18 de diciembre de 2024, cuando el acuerdo de propuesta de expulsión fue adoptado en la reunión de la Mesa de fecha 22 de noviembre de 2024. Es evidente que dicho informe no pudo ser el aquel en el que se apoyó la Mesa para tomar la decisión”.*

Entiende que ello *“prueba que la Mesa de Contratación pretende justificar la decisión de proponer la exclusión de DINOTEC SL con un informe técnico que se expidió un mes después de haber adoptado el acuerdo”.* Estima que *“no fue hasta ese día 18 de diciembre de 2024 que DINOTEC SL tuvo conocimiento de las causas que, al parecer habían provocado la propuesta de exclusión que se había acordado un mes antes”.*

Añade que fue ello el motivo por el que *“procedió a presentar un escrito acreditando los errores cometidos por los Técnicos de la Mesa en la apreciación de la experiencia de Técnico de DINOTEC SL con los certificado y documentos*



que ya se habían aportado al Recurso Especial en Materia de Contratación al que ya nos hemos referido. Se acompaña escrito presentado por mi representada en respuesta al mismo como DOCUMENTO 15 de las presentes alegaciones”.

Posteriormente interesa resaltar que la entidad DINOTEC expresa que el:

“(…) Acta de la Mesa de Contratación de fecha 22 de noviembre de 2024 no solo acordó la propuesta de exclusión de Dinotec S.L., sino que además, sin que dicha propuesta fuera ratificada por el órgano de contratación, procedió a acordar seguir con el procedimiento de adjudicación con la segunda mejor oferta presentada, la correspondiente a las empresas hoy recurrentes, procediendo a solicitar que el órgano de contratación les requiriera para que presentaran la documentación que se indicaba en la cláusula 10.7 del PCAP.

El órgano de contratación, ¹sin llegar a acordar en ningún momento la exclusión del proceso licitador de DINOTEC SL, envió una comunicación a UTE Tersaqua Ingeniería y Tratamientos de Aguas SL y Martín Casillas S.L.U señalándola como la mejor oferta y desde ese instante comenzó a entenderse con ella como empresa adjudicataria y les requirió la documentación de la cláusula 10.7 del PCAP así como el pago del importe de la garantía. Se aporta comunicado remitido por la Dirección General a la UTE Tersaqua Ingeniería y Tratamientos de Aguas SL y Martín Casillas S.L.U como DOCUMENTO Nº 19 del presente escrito de alegaciones.

Resulta evidente la irregularidad cometida por el órgano de contratación, por cuanto, en dicho momento, tenía dos entidades como adjudicatarias del proyecto con la mejor oferta, DINOTEC SL, ya que nunca fue excluida y la UTE Tersaqua Ingeniería y Tratamientos de Aguas SL y Martín Casillas S.L.U, a la que también designó como adjudicataria con mejor oferta ignorando el procedimiento establecido, por lo que dicha designación debe ser considerada nula de pleno derecho”.

Continúa afirmando que “(…) **ante el cúmulo de irregularidades cometido por la Mesa de Contratación y el órgano de contratación y a instancias de la propia Mesa de Contratación**, se procedió por la vocal Técnico a emitir un nuevo informe para que determinara si a raíz de la documentación aclaratoria presentada por DINOTEC SL se podría considerar que cumplía con el requisito de la experiencia exigida para el Técnico Especialista en instalaciones Eléctricas y Electromecánicas”.

Dicho informe se entregó en fecha 5 de marzo de 2025, y en el mismo se concluye que efectivamente el técnico designado por DINOTEC SL para dicho puesto sí cuenta con la experiencia mínima exigida en el PCAP.

Termina solicitando que se determine que en el presente caso no existe la causa de nulidad de la resolución dictada, y ello por los siguientes motivos:

“1) Por cuanto en el proceso licitador no se le dieron a DINOTEC SL tres trámites de subsanación tal y como se indica por las entidades recurrentes, ya que se trataron de peticiones de mejora de documentación y aclaración de la documentación aportada nunca motivadas por actuación irregular de DINOTEC SL, sino como consecuencia de un error o arbitrariedad cometido por la Mesa de Contratación que sin informe técnico que la avalara propuso la exclusión de DINOTEC SL del proceso de licitación sin que la misma fuera confirmada o ratificada nunca por el órgano de contratación, y que, finalmente tras la documentación aportada se vino a demostrar que el acuerdo de propuesta de exclusión adoptado por la Mesa de Contratación era completamente infundado.

¹ La negrita es nuestra.



2) Y que por ello, no se puede considerar que DINOTEC SL ha resultado beneficiada por ninguna irregularidad del procedimiento seguido tal y como solicita las recurrentes, ya que aun cuando cumplía con todos los requisitos desde el primer día, por un error o arbitrariedad de la Mesa de Contratación se ha visto obligada a tener que recurrir ante todas las instancias oportunas para demostrar que el técnico propuesto si cumplía con los requisitos establecidos en el PCAP y no verse excluida injustamente del proceso de licitación”.

SÉPTIMO. Sobre el fondo del asunto.

1. Sobre la propuesta de exclusión adoptada por la mesa de contratación.

Este Tribunal, en su resolución 654/2024, de 20 de diciembre, inadmitía el recurso especial por no ser acto susceptible de impugnación la propuesta de exclusión, de acuerdo con el artículo 44 de la LCSP, expresando que la propuesta tenía un contenido impropio al desconocer la mesa de contratación sus propias funciones, pues de acuerdo con el artículo 326 de la LCSP y el artículo 7 del Decreto 39/2011, de 22 de febrero, por el que se establece la organización administrativa para la gestión de la contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales y se regula el régimen de bienes y servicios homologados, la mesa tenía que haber acordado la exclusión en vez de proponerla. Es decir, si bien materialmente era una exclusión, formalmente no era recurrible.

Esos eran los términos de una posible convalidación, no pudiendo servir de pretexto una resolución de inadmisión para intentar la mesa justificar la readmisión de la entidad sobre la que ya había acordado una decisión de exclusión.

Este Tribunal no anuló ningún acto por lo que conviene dejar claro que en ningún momento, en el ejercicio de su función revisora, acordó declarar la nulidad de la propuesta de exclusión, porque inadmitió el recurso especial, por lo que no pudo retrotraer el expediente la mesa de contratación so pretexto de nuestra resolución.

La referencia a la convalidación también era clara, si se acuerda como propuesta de exclusión, cuando se es competente para excluir, la convalidación solo podría ser en el sentido de dictarse un nuevo acto convalidando lo anteriormente acordado como propuesta.

A efectos de su comprensión comenzaremos explicando que el artículo 40 de la LCSP señala:

“Artículo 40. Causas de anulabilidad de derecho administrativo.

Son causas de anulabilidad de derecho administrativo las demás infracciones del ordenamiento jurídico y, en especial, las de las reglas contenidas en la presente Ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.”

Los actos anulables, como es ampliamente conocido, son una categoría de actos administrativos que presentan ciertos y determinados vicios, defectos o errores que los hacen irregulares, en su forma o contenido, siendo susceptibles de anulación, de conformidad con lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). En este caso por la forma, obviamente.

En ese sentido, la determinación de la anulabilidad de actos administrativos permite que, al momento de ser detectados los vicios o irregularidades en la actuación de la Administración, los mismos puedan ser anulados, corregidos o subsanados a través de los procedimientos establecidos para ello en la citada LPAC.



De conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la LPAC en cuanto a la anulabilidad de actos administrativos, el defecto en que incurra el acto administrativo debe ser grave y puede verificarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. En el caso de la propuesta de exclusión, era grave, pero no había sido impugnado como tal en el anterior recurso, de tal modo que, de acuerdo con el principio de congruencia, no podía este órgano pronunciarse sobre su validez anulándolo.

El recurso especial sobre la propuesta de exclusión se fundaba en otro motivo distinto para proceder a inadmitirse, de tal modo que, en tanto en cuanto el mismo no fuera convalidado, como exclusión, podría entonces haber sido objeto de impugnación por este motivo de anulabilidad por algún interesado, o bien haber instado la revisión de oficio por la propia Administración (previa solicitud de las partes en su caso). En este sentido, el Tribunal inadmitía pues no era ésta la causa alegada en el recurso especial, es decir, esta causa de anulabilidad no podía ser declarada por el principio de congruencia, pues los actos anulables inicialmente son actos válidos ya que han sido dictados sobre la base de algún tipo de irregularidad encuadrada dentro de los supuestos previstos en el artículo 48 de la LPAC, de tal forma que la propuesta de exclusión una vez corregida o subsanada podía seguir surtiendo efectos.

La infracción de este tipo de actos puede ser material o formal. Sin embargo, la infracción o defecto de forma de la propuesta de exclusión sólo determinaría la anulabilidad cuando careciere de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o diera lugar a la indefensión de los interesados, y lo es cuando un acto es dictado de forma errónea como propuesta por un órgano que sí tiene competencia para la exclusión como es la mesa, y solo es apreciable cuando esta incompetencia resultase alegada por las partes interesadas en el procedimiento.

Este defecto podía haber sido convalidado por el transcurso del tiempo, es decir, por la realización de actuaciones administrativas como hubiera sido una adjudicación a favor de otro licitador, que ratificase la exclusión.

En este sentido, el Tribunal inadmitía de plano el recurso especial contra la propuesta de exclusión, y además debe quedar claro que no tuvo conocimiento de la propuesta de adjudicación realizada a la UTE el mismo día -27 de noviembre de 2024- de la citada propuesta de exclusión.

Sí tuvo conocimiento el órgano de contratación, pues incluso le requirió la documentación previa a la adjudicación a la UTE ahora recurrente, todo ello ex art. 150.2 LCSP, como se ha podido cotejar del expediente administrativo. Es decir, estos actos realizados por el propio órgano de contratación, a instancias de la mesa, no suponen sino la convalidación de la exclusión. Esta propuesta de adjudicación, notificada a la UTE, surtía efectos para la misma, no solo en cuanto al trámite conferido, sino también respecto de la exclusión de la entidad DINOTEC.

No sin embargo para DINOTEC, pues a la misma no se le notificó un acto expreso de exclusión, como podría haberse realizado tras la propuesta de adjudicación a la UTE, pues no pueden existir dos propuestas de adjudicación vigentes en un mismo contrato. Cuestión distinta es que para DINOTEC no surtiese efectos dado que faltaba una notificación expresa de la exclusión, la cual se habría producido de haberse dictado, en su caso, resolución de adjudicación a favor de la UTE, y se hubiera notificado.

Ante los nuevos escritos presentado por DINOTEC, yerra la mesa de contratación, y en vez de rechazar cualquier alegación al respecto, dado que existía confirmación de la exclusión con la propuesta de adjudicación a favor de la UTE, ahora recurrente, procede a no examinar la documentación de la UTE (a la que se le había propuesto



como adjudicataria), y a realizar actuaciones que supondrían una serie de actuaciones inválidas respecto de una entidad que ya estaba excluida. De este modo, al estar DINOTEC ya excluida de forma tácita o implícita, al haberse dictado por la propia mesa propuesta de adjudicación a favor de la UTE, lo único que procedía era que los escritos presentados ante la mesa por DINOTEC, los días 20 de diciembre de 2024 (una vez resuelto el recurso 622/2024) y 7 de enero 2025, era haberlos entendido como un nuevo recurso especial que debía remitir a este Tribunal.

Asimismo, la otra posibilidad que tenía la mesa era dejar sin efectos el acto de exclusión, pero lo que no debió hacer la mesa es basarse en nuestra inadmisión, (como manifiesta en el informe al recurso especial), para revisar sin más su acto tácito o implícito de exclusión, dejarlo sin efectos, y todo ello con independencia del fondo de la controversia.

En este sentido si bien, conforme al artículo 157.6 LCSP, la propuesta de adjudicación no *“crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración. No obstante, cuando el órgano de contratación no adjudique el contrato de acuerdo con la propuesta formulada deberá motivar su decisión”*. Debe dejarse claro que el órgano competente para dejar sin efecto la propuesta de adjudicación, notificada a la UTE recurrente, al ser acto favorable en lo que se refería a la exclusión de DINOTEC, debería haber al menos motivado esta decisión, es decir, haber puesto de manifiesto en el procedimiento de contratación a las partes las razones por las que dejaba, de facto, sin efectos dicha propuesta.

Por otro lado, si no optase por la vía anterior, la propuesta de exclusión solo podía considerarse convalidada, dado que su defecto era formal, pues por su contenido, en el momento de su dictado, contenía una apreciación fáctica y jurídica en cuanto a la exclusión.

La mesa, lo que no podía realizar, bajo la excusa de una convalidación (a raíz de la inadmisión acordada por este Tribunal) es alterar completamente el sentido de la propuesta de exclusión, a efectos de revocar la exclusión y admitir la oferta para adjudicarla. Y eso fue lo que se produjo con la propuesta de adjudicación a favor de la UTE.

Lo acaecido y llevado a cabo por la mesa de contratación no ha sido una convalidación de un acto anulable, sino de facto, una revocación no amparada en la tramitación procedimental de la LCSP.

Una vez dictada la propuesta de adjudicación a la UTE, esa propuesta de exclusión quedó convalidada y confirmaba la exclusión realizada por la propuesta.

De esta forma, si, lo que se pretendía era cambiar el sentido de la propuesta de exclusión, ante las nuevas comunicaciones dirigidas por la entidad DINOTEC, debió no haber realizado la tramitación que es objeto de este recurso especial, sino que sobre la base del artículo 115. 2 de la LPAC, haber remitido dichos escritos de DINOTEC al Tribunal para su debida calificación, y en su caso tramitarlo como recurso especial.

En cuanto a su consideración de acto favorable en lo que se refería a la exclusión de DINOTEC, debe tenerse en cuenta el contenido del acta número siete de la sesión de la mesa celebrada el día 22 de noviembre de 2024, que establecía en su parte final:

“(…) A continuación, se analiza la documentación presentada por el licitador con mejor oferta, DINOTEC, SOCIEDAD DE AGUAS MEDIO AMBIENTE, S.L., en trámite de aclaración, aportada previo requerimiento cursado al efecto. Tras la revisión de dicha documentación se observa que en el CV del Técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas en uno de sus epígrafes "REALIZACIÓN DE PROYECTOS" informa sobre varias actuaciones en las



que ha participado, de las cuales se ha verificado que la mayoría de ellas corresponden a obras y en cuanto a la experiencia en redacción de proyectos acreditan un periodo de 26 meses teniendo que acreditar una experiencia laboral de 36 meses. Es por ello, que no cumple los requisitos en cuanto experiencia requeridos en el apartado 4.G del Anexo I del PCAP, esto es, 3 años en REDACCIÓN DE PROYECTOS en infraestructuras hidráulicas y depuración.

Según dispone el artículo 150.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, es en el momento previo al acto de adjudicación cuando el órgano de contratación puede exigir al adjudicatario que acredite que realmente cuenta con los medios materiales o personales que se comprometió a adscribir a la ejecución del contrato. La documentación exigida al licitador propuesto como adjudicatario que éste debe aportar ha de ser suficientemente acreditativa de la efectividad de la adscripción de los medios exigidos. Debido a que la documentación presentada en respuesta al requerimiento de aclaración de la documentación previa a la adjudicación no acredita que el perfil de la persona designada como Técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas, la mesa propone al órgano de contratación la exclusión del procedimiento de la licitadora DINOTEC, SOCIEDAD DE AGUAS MEDIO AMBIENTE, S.L.

La siguiente oferta que reúne la mejor relación calidad precio es la presentada por la UTE MARTIN CASILLAS, S.L.U.-TERSAQUA INGENIERÍA Y TRATAMIENTO DE AGUAS S.L. que obtiene 87,21 puntos y realizó una oferta económica por importe de 4.365.461,11€ (IVA excluido).

Conforme a la cláusula 10.7 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares procede la continuación del procedimiento de adjudicación con el requerimiento a dichas empresas de la documentación que se indica en la citada cláusula 10.7 del Pliego, por lo que se traslada al órgano de contratación la necesidad de sus requerimientos”.

Es decir, con fecha de 27 de noviembre de 2024, según se recoge en el acta de la sesión 7ª de la mesa, se propone la exclusión de DINOTEC y se realiza una propuesta de adjudicación a favor de la UTE, a la que se requiere para que presente la correspondiente documentación, de conformidad con lo establecido en el artículo 150.2 LCSP, según escrito que consta en el folio 2401 del expediente remitido, cuyo tenor es el siguiente:

“Por medio del presente escrito, se le comunica que la proposición presentada por la UTE MARTIN CASILLAS, S.L.U.-TERSAQUA INGENIERÍA Y TRATAMIENTO DE AGUAS S.L., en el procedimiento de contratación de PROYECTO Y OBRA DE AGRUPACIÓN DE VERTIDOS Y EDAR DE FUENTE PALMERA (CÓRDOBA), ha resultado ser la mejor oferta, por lo que, de conformidad con lo establecido en la estipulación 10.7 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, se le requiere para que dentro del plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido este requerimiento, presente copia electrónica, sea auténtica o no, por cada uno de los miembros de la UTE y de aquellas otras empresas a cuyas capacidades se recurriera, en su caso, de la documentación referida en el punto 2 de la citada cláusula.

El importe de la garantía asciende a la suma de 248.037,56 €, que se corresponde con el 5% del presupuesto base de licitación sin IVA.

La documentación citada habrá de presentarse, exclusivamente, a través del aplicativo en materia de contratación electrónica de la Junta de Andalucía (SIREC), en el plazo de 10 días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el presente requerimiento.

De no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que la persona licitadora ha retirado su oferta, procediéndose a exigirle el importe del 3 por ciento del presupuesto base de



licitación, IVA excluido, en concepto de penalidad, que se hará efectivo en primer lugar contra la garantía provisional, si se hubiera constituido, sin perjuicio de lo establecido en la letra a) del apartado 2 del artículo 71 de la LCSP (prohibiciones de contratar), de conformidad con lo previsto en el artículo 150.2 del citado texto legal”.

A mayores, el órgano de contratación no explica en su informe al recurso especial qué ha ocurrido con relación a esta propuesta de adjudicación realizada a favor de la UTE recurrente, pues no se justifica cómo ha dejado sin efecto la misma.

En todo caso, lo que es completamente infundado, es que so pretexto de lo que este Tribunal señaló a mayor abundamiento en la inadmisión del recurso especial en diciembre, considerar que el acto era convalidable de la forma que se ha hecho. Es decir, está fuera de toda justificación basarse en una resolución de inadmisión de un recurso especial, para poder justificar el cambio de contenido de un acto administrativo.

Todo ello, no deja lugar a dudas sobre la extraordinaria irregularidad de la forma de llevar la licitación, donde existe una resolución de adjudicación tras una exclusión material respecto de la misma entidad licitadora realizada por la mesa (bajo la forma de propuesta), que debía ser convalidada, excluyéndola, sin que la propuesta de adjudicación realizada a la UTE recurrente se haya dejado sin efectos de la forma prescrita en el art. 157.6 LCSP.

2. Sobre la subsanación y aclaración formulada en el procedimiento de adjudicación. Sobre la pretendida aclaración o subsanación tras la exclusión producida tras la propuesta de adjudicación.

Tras la propuesta de adjudicación realizada a favor de la UTE, debemos ahondar, sobre la forma de proceder por parte de la mesa con relación a lo que estima que puede alcanzar el trámite de “aclaración”, relacionando el mismo con el de subsanación.

En este sentido, el principio de igualdad de trato recogido en los artículos 1 y 132 de la LCSP es determinante para la resolución de esta cuestión en el presente recurso especial. El artículo 132.1 LCSP señala que “*los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad*”.

En cuanto al régimen de subsanación y aclaración, por orden se recoge en la LCSP en primer lugar, al artículo 95 que señala: “*El órgano de contratación o el órgano auxiliar de este podrá recabar del empresario aclaraciones sobre los certificados y documentos presentados en aplicación de los artículos anteriores o requerirle para la presentación de otros complementarios*”.

Asimismo, el artículo 141.2 de la LCSP señala que, cuando la mesa de contratación aprecie defectos subsanables en la declaración responsable o en la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos, dará un plazo de tres días al empresario para que los corrija.

A mayor abundamiento, el artículo 326.2.a) de la misma Ley, reseña que la mesa de contratación, como órgano de asistencia técnica especializada, ejercerá, entre otras funciones: “*La calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos a que se refieren los artículos 140 y 141, y, en su caso, acordar la exclusión de los candidatos o licitadores que no acrediten dicho cumplimiento, previo trámite de subsanación*”.



Por su parte, el artículo 22 del RGLCAP, dispone que *“... el órgano y la mesa de contratación podrán recabar del empresario aclaraciones sobre los certificados y documentos presentados o requerirle para la presentación de otros complementarios, lo que deberá cumplimentar en el plazo de cinco días sin que puedan presentarse después de declaradas admitidas las ofertas conforme a lo dispuesto en el artículo 83.6”*.

De otro lado, el artículo 81.2 de ese mismo cuerpo normativo reseña lo siguiente: *“ Si la mesa observase defectos u omisiones subsanables en la documentación presentada, lo comunicará verbalmente a los interesados. Sin perjuicio de lo anterior, las circunstancias reseñadas deberán hacerse públicas a través de anuncios del órgano de contratación o, en su caso, del que se fije en el pliego, concediéndose un plazo no superior a tres días hábiles para que los licitadores los corrijan o subsanen ante la propia mesa de contratación”*.

A estas prescripciones de la legislación especial de contratación pública, habría que adicionar el régimen de subsanación y mejora de la solicitud previsto en el artículo 68 de la LPAC. Esta norma debe considerarse igualmente aplicable, aun subsidiariamente, en el campo de los contratos del sector público, en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 de la disposición final cuarta de la LCSP. Se advierte pues que el legislador sectorial, cuando regula los mecanismos para rectificar los equívocos de la documentación aportada por los licitadores, usa diversos términos semejantes conceptualmente, como son los términos *“aclarar”*, *“complementar”*, *“subsanar”* y *“corregir”*, si bien no estamos ante supuestos idénticos cuando se hace un examen más acentuado de la normativa especial de contratos públicos.

En cuanto a la posibilidad de aclarar la oferta presentada para acreditar los requisitos técnicos exigidos, y antes de proceder a la exclusión de la licitación, se ha pronunciado este Tribunal en multitud de ocasiones, entre otras muchas en su Resolución 471/2022, de 22 de septiembre, en la que se afirmaba que nuestro ordenamiento jurídico en materia contractual solo concibe como regla general la subsanación de los defectos que se aprecien en la documentación administrativa *“-en el sentido de que la subsanación se refiere a la justificación de un requisito que ya se ha cumplido y no a una nueva oportunidad para hacerlo (artículo 81 RGLCAP)- pero no regula la subsanación de la oferta técnica o de la económica. Así, la doctrina citada señala que “(...) respecto de la oferta técnica y/o económica no existe obligación alguna por parte de la Mesa de contratación, o en su caso del órgano de contratación de solicitar subsanación de la misma, debiendo soportar el licitador las consecuencias del incumplimiento de su deber de diligencia en la redacción de la oferta.*

Y si bien, lo anterior no es óbice a que la mesa o el órgano de contratación puedan solicitar puntualmente aclaraciones suplementarias de las ofertas cuando consideren que existe en las mismas error material susceptible de rectificación, tal posibilidad excepcional no se planteará cuando, como en el caso examinado, los términos de la oferta no arrojen datos que permitan evidenciar la existencia de error material, aritmético o de transcripción susceptible de aclaración».

Al respecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia de 29 de marzo de 2012 (asunto C599/10), viene a declarar que el artículo 2 de la Directiva 2004/18 no se opone a que *«excepcionalmente, los datos relativos a la oferta puedan corregirse o completarse de manera puntual, principalmente porque sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos, a condición de que esa modificación no equivalga a proponer en realidad una nueva oferta».*

Por tanto, el límite a la aclaración está en el respeto al contenido de la oferta inicial como garantía y salvaguarda del principio de igualdad de trato entre las entidades licitadoras, de modo que ese contenido originario no podrá nunca modificarse o ampliarse por vía de aclaración.



A efectos de llegar a esta conclusión debe partirse de la consideración de que, tanto la oferta técnica como la económica contienen la declaración de voluntad del licitador, de los términos y alcance de las obligaciones que asume, manifestando su disposición a obligarse con la Administración contratante en los concretos términos que, con sujeción a lo establecido en los pliegos, oferte en su proposición económica. En los casos en los que la oferta adolece de algún error, hay que valorar sus consecuencias jurídicas, y, partiendo de lo ya abordado, debemos plantearnos si cabe la aclaración, complementación, subsanación y corrección de las ofertas técnicas o económicas.

No obstante, es decisivo poner de relieve cuándo y en qué momento del procedimiento el legislador ha introducido estos variados términos, pues de ellos se deriva una mayor o menor flexibilidad, de qué debe estimarse o no por subsanación o aclaración. Cuando la LCSP alude a estas figuras, lo hace exclusivamente en referencia a la documentación “*administrativa*” (es decir, a los documentos acreditativos de la aptitud para contratar), pero, no regula expresamente estos mismos aspectos en cuanto a las ofertas técnicas o económicas.

El primero de los preceptos para abordar sería el artículo 95 de la LCSP que se sitúa en la Sección 2 del Capítulo II del Título II del Libro Primero de la Ley, es decir, respecto de la acreditación de la aptitud para contratar, no parece aquí aplicable, ya que incluso el precepto precisa, además, que la aclaración y complementación a la que alude se realiza en “*en aplicación de los artículos anteriores*”. En segundo lugar, los artículos 141.2 y 326.2.a) de la Ley acota la corrección de defectos subsanables a la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos y a la declaración responsable. En este sentido, algo semejante ocurre con el mencionado artículo 22² del RGLCAP, el cual se encuentra dentro del título relativo a los requisitos para contratar y, más concretamente, en un capítulo dedicado a la capacidad y solvencia de las empresas. El artículo 81 del RGLCAP, habla de “*defectos u omisiones subsanables*” en referencia a la documentación del artículo 79.2 de la Ley, es decir, referente a la documentación acreditativa de la capacidad y solvencia del empresario, personalidad jurídica del empresario, constitución, en su caso, de la garantía provisional y, para las empresas extranjeras, sometimiento a la jurisdicción de los juzgados y tribunales españoles.

La referencia más clara con relación a nuestro supuesto se encuentra en el artículo 176.1 de la LCSP que recoge específicamente la posibilidad de precisar o aclarar las ofertas, al prever lo siguiente: “*La mesa podrá solicitar precisiones o aclaraciones sobre las ofertas presentadas, ajustes en las mismas o información complementaria relativa a ellas, siempre que ello no suponga una modificación de los elementos fundamentales de la oferta o de la licitación pública, en particular de las necesidades y de los requisitos establecidos en el anuncio de licitación o en el documento descriptivo, cuando implique una variación que pueda falsear la competencia o tener un efecto discriminatorio*”.

No obstante, la previsión es específica y típica únicamente respecto del procedimiento del diálogo competitivo y, consiguientemente, no es ampliable al resto de procedimientos de adjudicación.

En definitiva, hay que tener presente que los preceptos citados se refieren los artículos 140 y 141 de la LCSP, es decir, no resulta aplicable directamente por analogía a los documentos incluidos en los sobres que contienen las proposiciones de las entidades licitadoras, es decir, a los aspectos técnicos o económicos objeto de valoración en el procedimiento de contratación³. La doctrina emanada de los distintos órganos de resolución de recursos en materia contractual ha ido por tanto dando distintas soluciones, con relación al caso concreto, ponderando entre el principio antiformalista, y otros principios como el de no discriminación y el de trato igualitario a las partes. Es

² “A los efectos establecidos en los artículos 15 a 20 de la ley”

³ Resolución 296/2012, de 21 de diciembre de 2012, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (rec. 289/2012).



decir, partiendo de que no es posible dar una respuesta general, es esta una cuestión, por tanto, que habrá de valorarse caso por caso.

Hay que partir de que el órgano de contratación no está en todo caso obligado a requerir la aclaración o subsanación de las ofertas técnicas y económicas defectuosas, algo que sí ocurre en el caso de la documentación administrativa, es decir, en estos casos no es obligado, sino que se puede ponderar por el órgano de contratación si, a la vista de las circunstancias, es razonable que el licitador ofrezca una aclaración sin variar su oferta.

En este caso la documentación controvertida examinada es la solvencia técnica, en concreto, el compromiso de adscripción de medios, y después de un primer requerimiento de subsanación, tras la sesión número 5 de la mesa de contratación, posteriormente en la sesión 6ª de la mesa, celebrada el 12 de noviembre de 2024, se indica que:

“En cuanto al compromiso de dedicación de medios personales, la persona designada como Técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas para la redacción del proyecto, NO queda acreditado en su currículum vitae el cumplimiento de la experiencia mínima requerida en el PCAP, esto es, 3 años en REDACCIÓN DE PROYECTOS en infraestructuras hidráulicas y depuración. Deberá, por tanto, acreditar la experiencia del Técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas conforme al apartado 4.G del Anexo I del PCAP, teniendo presente que el compromiso de dedicación será del 40%.

La Mesa, haciendo uso de la facultad recogida en el artículo 95 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, acuerda conceder a la empresa anteriormente citada, un plazo de cinco días naturales para que procedan a la aclaración de esta circunstancia, exclusivamente a través del aplicativo SiREC - Portal de Licitación Electrónica, con la prevención expresa de exclusión del procedimiento si en dicho plazo no la realizase”

Contestado dicho requerimiento, y sin perjuicio de su contenido, lo cierto es que la mesa, tras solicitar la aclaración, manifestó en la sesión 7ª, de 22 de noviembre, que:

*“(…) se analiza la documentación presentada por el licitador con mejor oferta, DINOTEC, SOCIEDAD DE AGUAS MEDIO AMBIENTE, S.L., en trámite de aclaración, aportada previo requerimiento cursado al efecto. Tras la revisión de dicha documentación se observa que en el CV del Técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas en uno de sus epígrafes "REALIZACIÓN DE PROYECTOS" informa sobre varias actuaciones en las que ha participado, de las cuales se ha verificado que la mayoría de ellas corresponden a obras y en cuanto a la experiencia en redacción de proyectos acreditan un periodo de 26 meses teniendo que acreditar una experiencia laboral de 36 meses. Es por ello, **4 que no cumple los requisitos** en cuanto experiencia requeridos en al apartado 4.G del Anexo I del PCAP, esto es, 3 años en REDACCIÓN DE PROYECTOS en infraestructuras hidráulicas y depuración. Según dispone el artículo 150.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, es en el momento previo al acto de adjudicación cuando el órgano de contratación puede exigir al adjudicatario que acredite que realmente cuenta con los medios materiales o personales que se comprometió a adscribir a la ejecución del contrato. La documentación exigida al licitador propuesto como adjudicatario que éste debe aportar ha de ser suficientemente acreditativa de la efectividad de la adscripción de los medios exigidos. Debido a que la documentación presentada en respuesta al requerimiento de aclaración de la documentación previa a la adjudicación **no acredita que el perfil de la persona designada como Técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas, la mesa***

⁴ La negrita es nuestra.



propone al órgano de contratación la exclusión del procedimiento de la licitadora DINOTEC, SOCIEDAD DE AGUAS MEDIO AMBIENTE, S.L.

La siguiente oferta que reúne la mejor relación calidad precio es la presentada por la UTE MARTIN CASILLAS, S.L.U.- TERSAQUA INGENIERÍA Y TRATAMIENTO DE AGUAS S.L. que obtiene 87,21 puntos y realizó una oferta económica por importe de 4.365.461,11€ (IVA excluido).

Conforme a la cláusula 10.7 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares procede la continuación del procedimiento de adjudicación con el requerimiento a dichas empresas de la documentación que se indica en la citada cláusula 10.7 del Pliego, por lo que se traslada al órgano de contratación la necesidad de sus requerimientos”:

Es decir, la exclusión se propuso, pero a continuación, se acordó materialmente, pues su convalidación se produjo a través de la propuesta de adjudicación que ni conoció DINOTEC, ni conoció este Tribunal en el recurso especial 622/2024.

Consta en el folio 2993 del expediente que, una vez excluida DINOTEC, el 20 de diciembre de 2024, esta entidad remitió a la mesa un nuevo escrito con el siguiente contenido:

“Una vez que se le ha dado traslado por la mesa de los motivos por los que propuso la exclusión de DINOTEC S.L. del proceso de licitación y habiéndose concretado en dicho informe los motivos por los que la Mesa de Contratación consideraba no se había acreditado el cumplimiento de la experiencia mínima requerida en el PCAP para el Técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas designado por esta entidad (motivos estos que nunca antes trasladaron a esta entidad), junto con el presente escrito procedemos a aportar la documentación justificativa de los contratos puestos en duda por la mesa a la hora de la mencionada acreditación y que son:

1/En relación con la Agrupación de Vertidos y EDAR de Bornos (Cádiz) promovida por AMAYA, diremos que esta obra tuvo una dedicación a la redacción del proyecto de tres meses que han de ser contabilizados como experiencia del técnico propuesto por DINOTEC S.L. D. J.F.R.G.. Aportamos para acreditar dichos extremos BLOQUE DOCUMENTAL N° 1 con los siguientes documentos:

- Certificados expedido por la Dirección Facultativa de la Obra.
- Certificado de la finalización de las obras.

2/ En cuanto al proyecto y obra de la EDAR y Reutilización de Aguas del Sector PPYUrbanización MI CASA FAMILIAE” en Hondón de las Nieves (Alicante), fue redactado entre los meses de septiembre de 2013 a julio de 2014, sumando un total de 11 meses de experiencia al técnico propuesto por DINOTEC S.L. En adveración de lo indicado, se aporta BLOQUE DOCUMENTAL N° 2 los siguientes documentos que acreditan la experiencia del técnico propuesto:

- Oferta de contratación.
- Contrato
- Certificado de buena ejecución.
- Facturas,
- Justificantes del cobro de las mismas
- Modelos 347 que acredita la declaración ante AEAT del servicio prestado. Asimismo, aportamos a la Mesa, como DOCUMENTO N° 3, certificado expedido por el director técnico de la entidad DINOTEC S.L., D. V.G.G., en el que se acredita que D. J.F.R.G. redactó proyectos de la parte eléctrica de dichos contratos.



Una vez acreditada la participación del técnico en las obras que según la mesa no se pudo comprobar, se obtiene un total de experiencia en el Técnico D. J.F.R.G., de 47 meses, experiencia ésta que es superior de la exigida en el Pliego de Cláusulas Administrativas de la Contratación del Proyecto y Obra de Agrupación de Vertidos y EDAR de Fuente Palmera (Córdoba).

TERCERO. - Esta entidad ignora cuáles son los canales y fuentes utilizadas por la mesa para la comprobación de los extremos indicados en el Curriculum Vitae del técnico propuesto por DINOTEC S.L. y que le han conducido al error de dar por no acreditada dicha experiencia, pero consideramos que ya con la documentación aportada en la fase de licitación ya era suficiente, documentación que consistía en:

- 1.-Declaración responsable firmada por parte del administrador único de DINOTEC reconociendo que cumple con los requisitos de personal exigidos en el pliego.*
- 2.-CV Aportado y firmado por el ingeniero técnico especialista en electricidad automatismos donde reconoce sobrada experiencia en cumplimiento del pliego.*

Entendemos que con lo expuesto anteriormente queda más que probado el cumplimiento del requisito de la experiencia exigido por el PCAP, por lo que deberá reponerse a DINOTEC S.L. en el proceso licitador en el que por un error y decisiones arbitrarias fue excluida”.

Posteriormente, con fecha 7 de enero de 2025, DINOTEC presenta escrito (folios 3092 y 3093) en el que solicita se acuerde la iniciación de procedimiento de revisión de oficio del acuerdo de la mesa de contratación del Proyecto y Obra de Agrupación de Vertidos y EDAR de Fuente Palmera (Córdoba) Expte 2023 341798, por el que propuso la exclusión de DINOTEC S.L. del proceso de licitación de la mencionada obra.

Dicha solicitud fue inadmitida, el 18 de febrero de 2025, so pretexto de que era una propuesta de exclusión (acto de contenido imposible por la mesa como hemos visto, es decir un acto viciado), indebidamente seguramente si, de la información suministrada en la aclaración, podría haberse determinado el cumplimiento del contenido de la adscripción de medios, si era cierto que de la documentación aportada en el currículo del técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas, cuando se expresaba en uno de sus epígrafes "REALIZACIÓN DE PROYECTOS", se contenía información sobre las actuaciones en obras, y sobre su experiencia en la redacción de proyectos que acreditaban ya en la información que tenía a su disposición la mesa, no un periodo de 26 meses sino de 36 meses, es decir, que ya cumplía los requisitos en cuanto experiencia requeridos en al apartado 4.G del Anexo I del PCAP, esto es, 3 años en redacción de proyectos en infraestructuras hidráulicas y depuración.

En dicha solicitud de revisión de oficio se expresaba:

“(…) deben decretarse nulas de pleno derecho todas las actuaciones que se hayan practicado con la segunda mejor oferta, la presentada por UTE Martín Casillas SLU- Tersaqua Ingeniería y Tratamientos de Agua S.L., debiendo retrotraerse el procedimiento al momento en el que la mesa de contratación adoptó el viciado acuerdo de proponer al órgano de contratación la exclusión del proceso de licitación de DINOTEC S.L.”

Solicitaba la revisión de oficio porque estimó DINOTEC, debidamente, que ya estaba excluida dado que se había hecho una propuesta de adjudicación a la siguiente clasificada, la UTE ahora recurrente.

Así, en el correo electrónico remitido por la vocal técnica, que consta en el folio 3110 del expediente, remitido el 27 de febrero de 2025, desde la dirección de correo electrónico de la vocal técnica a la mesa de contratación, remitido, por tanto, una vez excluida la empresa DINOTEC, se expresa lo siguiente:



“Buenas tardes,

En relación con el expediente 2023 341798 PROYECTO Y OBRA DE LA AAVV Y EDAR DE FUENTE PALMERA (CÓRDOBA): La licitadora DINOTEC, SOCIEDAD DE AGUAS MEDIO AMBIENTE, S.L. **presentó** a través del registro con número de entrada 2024999013273754 y fecha 20/12/2024, fecha posterior a la firma del acta de la séptima sesión de la mesa de contratación de Infraestructuras Hidráulicas, 27/11/2024, en la que se indica que el Técnico Especialista en Instalaciones Eléctricas y Electromecánicas, propuesto por DINOTEC como medio personal para la REDACCIÓN DEL PROYECTO, NO CUMPLÍA con la experiencia mínima establecida en los pliegos, también **posterior a la fecha de interposición del recurso ante el Tribunal de Recursos Contractuales de la Administración Junta de Andalucía, 16/12/2024, y anterior a la fecha de resolución de inadmisión del recurso interpuesto ante dicho Tribunal, 26/12/2024.**

En dicha documentación se adjunta escrito firmado por D. V.G.G., con fecha 04/12/2024, quien en calidad de Director Técnico de la Mercantil DINOTEC, certifica que:

“ D. F.R.G. ha redactado los siguientes proyectos en su parte eléctrica en las siguientes fechas:

- Agrupación de Vertidos y EDAR de TEBA (MÁLAGA), del 1 de octubre de 2017 al 31 de diciembre 2017
- Agrupación de Vertidos y EDAR de Bornos (Cádiz), del 1 de julio de 2016 al 30 de septiembre 2016
- Proyecto mejoras EDARI Sánchez Romero Carvajal (Jabugo, Huelva), del 1 de diciembre 2014 al 31 de julio 2015.
- EDAR y reutilización de aguas sector PPY-Urbanización “MI CASA FAMILIE” en Hondón de las Nieves (Alicante), del de septiembre 2013 al 31 de julio de 2014.
- Proyecto de ejecución de la EDAR en el sector 2 “San Roque” del área logística de la Bahía de Algeciras, del 1 de julio 2013 al 31 de marzo 2014.
- Estación Depuradora de Aguas Residuales y Agrupación de Vertidos de San Bartolomé de la Torre (Huelva), del 1 de octubre 2011 al 31 de diciembre 2011.
- EDAR de Pedroche (Córdoba), del 1 de octubre 2007 al 31 de diciembre 2007.
- EDAR de Villanueva de Córdoba (Córdoba), del 1 de octubre 2007 al 31 de diciembre 2007.
- EDAR de El Viso-Villaralto (Córdoba), durante 2 meses de 2005.
- Saneamiento y depuración de los núcleos de Iznajar, La Celada y El Higueral (Córdoba), durante 2 meses de 2005.”

Para calcular el tiempo de experiencia de D. F.R.G. en la REDACCIÓN DE PROYECTOS, **se ha tenido en ⁵cuenta tanto la información indicada en el documento arriba mencionado**, como la del anexo XX del PCAP “DECLARACIÓN RESPONSABLE DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS Y CONDICIONES EXIGIDOS AL PERSONAL TÉCNICO” firmada con fecha 30/10/2024; el resultado se plasma en la siguiente tabla: (...)”

Posteriormente, no consta en el expediente administrativo el acta de la mesa celebrada el 27 de febrero de 2025 (a la que se hace mención en el acta de la 8ª sesión de la mesa, celebrada el 4 de marzo de 2025), pero es claro que en ella es donde se acuerda incomprensiblemente la readmisión de la oferta, (revocando de facto la propuesta de adjudicación realizada a favor de la UTE). Es destacable la resolución de adjudicación de fecha 31 de marzo de 2025 cuando señala que «no fue hasta que recibe el informe de fecha 18 de diciembre de 2024, cuando éste tiene conocimiento de que “Del examen del nuevo currículum, no se pudo deducir, atendiendo a la denominación de los contratos, que se cumpliesen con los requisitos de experiencia requeridos al Técnico especialista en instalaciones eléctricas y electromecánicas”». Es decir, se reconoce que fue después de la

⁵ La negrita es nuestra.



propuesta de exclusión, convalidada con la propuesta de adjudicación, cuando además se facilitó información que no tenía la mesa y que era esencial para conocer los extremos sobre los que pronunciarse para examinar el compromiso de medios.

Es decir, tanto de los datos del correo electrónico como de los datos de la resolución de adjudicación, se comprueba que no es hasta después de la propuesta de exclusión cuando se tiene la documentación exacta para llegar a la conclusión que se acreditaba el compromiso de medios mínimo como parte de la solvencia específica exigida.

Cumple advertir que, en cualquier caso, y a pesar de que todo lo actuado es nulo, dado el contenido de la propuesta de adjudicación a favor de la UTE, se debe atender al contenido del pliego, pues el mismo no fue recurrido. Es decir, a la claridad de los términos en los que quedaba redactado el apartado 4.g del Anexo I del PCAP relativo al compromiso de dedicación de medios personales había quedado consentido por las partes, siéndole exigible de acuerdo con el artículo 139 de la LCSP.

De este modo, una vez realizado el requerimiento de subsanación, el trámite de aclaración, conferido, antes de la exclusión, se debía estimar que es un trámite reservado para casos muy concretos, y que debe ser interpretado de forma restrictiva, al objeto de no vulnerar el principio de igualdad. La finalidad de este trámite es la de aclarar algún extremo sobre documentación previamente aportada y no, como en el presente supuesto, la de aportar una nueva documentación. En cualquier caso, se realizó ya, lo que no cabe es realizarlo reiteradamente cuantas veces convenga sin considerar que ello puede romper el equilibrio de la igualdad de trato a los licitadores.

Antes de la propuesta de exclusión estos extremos por tanto no resultaron aclarados. Solo es con la documentación aportada posteriormente a su exclusión, y que valora el correo electrónico que consta en el expediente cuando queda aclarada la experiencia del técnico. Es decir, parece (pues no existe el acta de la mesa de 27 de febrero de 2025), que aunque no se hubiera dictado la propuesta de adjudicación (y no estuviera confirmada la exclusión), tampoco se hubiera tratado de una mera aclaración, sino de la efectiva acreditación; es decir, se trataría de documentación nueva aportada -para acreditar un requisito previo- documentación inexistente antes de la cumplimentación de la aclaración, que excedería ya de lo que puede aportarse en cumplimiento del artículo 95 de la LCSP. Es decir, como se ha manifestado, no cabe admitir una segunda aclaración, o cuantas veces haga falta sin considerar que ello puede romper el principio de igualdad de trato a los licitadores.

Es más, se puede considerar como una segunda subsanación, por la naturaleza de su contenido pues no se deduce que sea una aclaración, sino que sería más bien una segunda subsanación de documentación.

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



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

Por tanto, no solo no es posible la admisión de esa documentación, porque la propuesta de exclusión está convalidada con la propuesta de adjudicación a favor de la UTE, desde el 27 de noviembre de 2024, sino que, ni en el caso en que las actuaciones posteriores fueran válidas, tampoco era susceptible de haber sido valorada a efectos de la adjudicación a favor de DINOTEC. Es decir, incluso en el caso hipotético de que aún fuera posible la adjudicación, no lo sería con esta nueva documentación, pues si se admitiera sería ello constitutivo de una clara infracción de los artículos 1 y 132 de la LCSP, pues sería tanto como una subsanación de la subsanación, y ello supondría vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores.

Así que, por ello, también debiere en su caso, estimarse el recurso, dado que la resolución de adjudicación de 31 de marzo de 2025 contiene, además de las infracciones examinadas en el punto 1 de este fundamento, en la tramitación del procedimiento y en la decisión de readmisión y adjudicación de la entidad adjudicataria, una serie de defectos procedimentales que resultan contrarios a dichos principios.

OCTAVO. Efectos de la estimación del recurso.

Este Tribunal considera que la estimación del recurso especial supone la anulación de la resolución de adjudicación, a efectos de retrotraer las actuaciones al momento posterior al dictado de la propuesta de adjudicación y requerimiento de documentación formulado a la UTE recurrente, a efectos de su valoración, y en su caso, adjudicación a favor de la misma.

Deben anularse todas las actuaciones realizadas con relación a DINOTEC, SOCIEDAD DE AGUAS MEDIO AMBIENTE, S.L., desde el momento en el que la propuesta de adjudicación de 27 de noviembre fue dictada, al resultar con ello confirmada la exclusión de dicha entidad, incluida obviamente la adjudicación del contrato.

Todo ello sin perjuicio de que, ante un nuevo acto de adjudicación, DINOTEC, pueda formular recurso especial con relación a una posible indebida exclusión sobre la base de los documentos que obraban ya en el expediente a la fecha de la propuesta de exclusión de 27 de noviembre de 2024.

NOVENO. A mayor abundamiento: sobre las irregularidades legales cometidas durante la tramitación del procedimiento de contratación.

La entidad DINOTEC, así como la UTE recurrente, han observado irregularidades en la llevanza del presente expediente de contratación. Igualmente comparte esta opinión este Tribunal.

Estimamos que debe resaltarse a efectos de su examen, en primer lugar, la falta de remisión de un expediente administrativo electrónico. El expediente remitido con más de 3000 folios se ha remitido como un amontonamiento de folios sin un orden detallado que no responde al concepto del mismo conforme al artículo 70 de la LPAC, y a las exigencias jurisprudenciales reflejadas en los antecedentes de hecho de esta resolución. La



remisión de un archivo con un peso digital de más de 300 megabytes en el soporte “pdf” supone el colapso de los equipos, siendo muy difícil el cotejo, dado que el índice no está ordenado ni referenciado con el suficiente detalle, provocando que haya estado ralentizando la tramitación de la labor del Tribunal.

Asimismo, es de suma gravedad la omisión de un acta, la correspondiente a la sesión de la mesa de 27 de febrero de 2025, que se cita tanto en el acta de la 8ª sesión de la mesa, celebrada el día 4 de marzo de 2025, como por el propio informe realizado por el órgano de contratación para este recurso especial, que supone una falta de diligencia en la llevanza del expediente de contratación, pues el mismo supone constituir la base sobre la que se soporta fundamentalmente la resolución de adjudicación de 31 de marzo de 2025, que ha sido anulada. Se deduce que la misma no existe, pues ni siquiera está publicada en el perfil de contratante de la plataforma de contratación de la Junta de Andalucía.

Por último, la tramitación realizada, tras la convalidación de la propuesta de exclusión de DINOTEC, con la propuesta de adjudicación a la UTE recurrente supone una interpretación que debe considerarse sustancialmente al margen de las normas que rigen el procedimiento administrativo común, cuando era claro que con la propuesta de adjudicación, la propuesta de exclusión, como tal, se convertía en exclusión, lo cual ha supuesto el alargamiento innecesario de un expediente de contratación de la obra objeto del contrato en más de seis meses. Así lo ponen de manifiesto la propia entidad adjudicataria en sus alegaciones, dado que se ha llegado a dictar dos propuestas de adjudicación, la de DINOTEC, olvidando la mesa y el órgano de contratación que ya existía una propuesta de adjudicación que no había quedado invalidada a favor de la UTE recurrente.

Todo ello se cita a los efectos que legalmente procedan, pues, si no fuera de aplicación la Disposición Adicional 28ª, sí parece que serían necesarios medios adicionales que eviten todas estas irregularidades que se han expresado, y que suponen un perjuicio del interés público, representado en la necesidad administrativa de esas obras que se han retrasado por errores evitables durante un periodo aproximado de 6 meses.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades **MARTIN CASILLAS, S.L.U, TERSAQUA INGENIERIA Y TRATAMIENTO DE AGUAS, S.L.**, en compromiso de UTE, contra la resolución de adjudicación de 31 de marzo de 2025, dictada en el seno del procedimiento de licitación del contrato denominado “Contratación del Proyecto y Obra de Agrupación de Vertidos y EDAR de Fuente Palmera (Córdoba)”, (Expte. 2023 341798), convocado por la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, anulándose la resolución de adjudicación de 31 de marzo de 2025 por los argumentos contenidos en el fundamento de derecho séptimo, anulándose todas las actuaciones llevadas a cabo con relación a la entidad DINOTEC, Sociedad de Aguas Medio Ambiente, S. L. de acuerdo con lo establecido en el fundamento de derecho octavo.

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

TERCERO. Remitir a los efectos que procedan la resolución a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía.



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

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

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

