

Recurso 230/2025
Resolución 278/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 30 de mayo de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GRUPO ADL SOCIEDAD COOPERATIVA ANDALUZA** contra la resolución de adjudicación de 24 de abril de 2025 dictada en el procedimiento de contratación denominado “Servicio de ayuda a domicilio en el Municipio de Lepe (Huelva)”, convocado por el Ayuntamiento de Lepe (Expte. 6341/2022), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 7 de noviembre de 2023, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) anuncio previo de licitación del contrato indicado en el encabezamiento. Asimismo, el 3 de enero de 2024 se publicó en el citado perfil anuncio de licitación del contrato y de los pliegos que rigen el mismo, habiéndose publicado el anuncio de la licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea, el 18 de diciembre de 2023. El valor estimado del contrato es de 14.615.700 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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Tras la tramitación del procedimiento de adjudicación, el 26 de septiembre de 2024, el órgano de contratación acordó la adjudicación del contrato a la entidad GRUPO ADL SOCIEDAD COOPERATIVA ANDALUZA.

SEGUNDO. El 10 de octubre de 2024, la entidad CUIDAR-T SALUD ALS S.L. (CUIDAR, en adelante) presentó en el registro de este Tribunal recurso especial en materia de adjudicación contra la resolución de adjudicación del contrato. El 6 de noviembre de 2024, este Tribunal dictó la Resolución 474/2024 correspondiente al recurso 410/2024. En la citada resolución se acordó “*Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad CUIDAR-T SALUD ALS S.L. contra la resolución, de 26 de septiembre de 2024, del órgano de contratación por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de ayuda a domicilio en el Municipio de Lepe (Huelva)”, convocado por el Ayuntamiento de Lepe (Expte. 6341/2022); y en consecuencia, anular el acto impugnado a fin de que se proceda en los términos previstos en el fundamento de derecho séptimo in fine de esta Resolución.*”

TERCERO. En cumplimiento de dicha resolución el Pleno de dicho Ayuntamiento el día 28 de noviembre de 2024, procedía a la ejecución de dicha resolución, adoptando un acuerdo ordenando anular la adjudicación de fecha 26 de septiembre de 2024, y retrotraer las actuaciones, de conformidad con la Resolución de este Tribunal, para

proceder a dar cuenta del presente acuerdo al Tribunal de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, procediéndose a publicar el 13 de febrero de 2025 en la PCSP.

CUARTO. La entidad ahora recurrente interpone recurso especial contra el acuerdo de del Pleno del Ayuntamiento de Lepe de 28 de noviembre de 2024, que anula el expediente de contratación del servicio de ayuda a domicilio y acuerda su suspensión. El mismo es tramitado, conforme a la naturaleza de lo pretendido, como incidente de ejecución, (8/2024), el cual dio lugar a la Resolución 656/2024, de 30 de diciembre, por el cual se procedía a inadmitir el mismo.

QUINTO. El 18 de febrero de 2025 se emite informe de valoración de los criterios cuantificables mediante juicios de valor (proyecto de gestión del servicio sobre B), el cual fue publicado en la PCSP. Conforme al mismo resulta propuesta adjudicataria la entidad CUIDAR-T. El 13 de marzo de 2025 el Alcalde-presidente realiza la propuesta de adjudicación aceptando el resultado de ese informe a falta de su ratificación por el Pleno.

Se interpuso un segundo recurso especial, el recurso especial 128/2025, por la entidad recurrente el día 26 de marzo de 2025 contra dicha propuesta. En cuanto al acto objeto del recurso especial, procedía determinar si el recurso se refería a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interponía contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP. Es decir, como propuesta de adjudicación, si era un acto de trámite respecto del cual hay que examinar si tenía la consideración de cualificado.

El recurso se interponía, formalmente, contra la propuesta de adjudicación de un contrato cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, y pretende celebrar un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, el recurso afecta un contrato susceptible del recurso especial al amparo del artículo 44 a) de la LCSP.

Se expresaba en la resolución que ponía fin a este nuevo recurso, la Resolución 182/2025, de 28 de marzo, que era doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de Tribunales administrativos de contratación pública, que la propuesta de adjudicación no era un acto de trámite cualificado contra el que cupiese recurso especial conforme a lo previsto en el artículo 44.2 b) del TRLCSP.

Al respecto, se consideraba en dicha resolución que el citado artículo 44.2 b) de la LCSP dispone que podrán ser objeto del recurso *«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».*

Es decir, que 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, se le comunicaba que ya se había pronunciado este Tribunal en numerosas resoluciones, y entre las más recientes 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.».

Impugnaba la propuesta de adjudicación, no siendo un acto de trámite cualificado susceptible de recuso especial independiente, es decir, se explicaba en la resolución que no concurría en la misma ninguna de las circunstancias del artículo 44.2 b) para alcanzar el carácter de cualificado, pues no determinaba la imposibilidad de la recurrente de continuar en la licitación, ni le causaba perjuicio irreparable ni decide sobre la adjudicación, sino que los supuestos defectos de tramitación -en este caso, de valoración- podrían ser alegados, en su caso, al recurrir el acto de adjudicación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.3 de la LCSP (que es lo que ahora realiza en un nuevo recurso especial).

La resolución terminaba expresando que *“según lo dispuesto en el artículo 55 de la LCSP, al haberse interpuesto el recurso contra un acto no susceptible de impugnación, según lo previsto en el artículo 44, procede acordar la inadmisión del recurso, lo que hace innecesario el examen de los restantes requisitos de admisión del recurso e impide entrar a conocer los motivos de fondo en que el mismo se ampara”.*

Dicho recurso fue resuelto estimándose la concurrencia de mala fe y temeridad, imponiéndose multa a dicha entidad por la conducta manifestada en dicho recurso.

SEXTO. El día 19 de mayo de 2025, se presenta recurso especial en el registro de este Tribunal por la entidad recurrente, contra la resolución de adjudicación de 24 de abril de 2025, a la entidad CUIDAR-T SALUD ALS, S.L., publicada en la PCSP el 6 de mayo de 2025.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de fecha 19 de mayo de 2025, se dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para la tramitación y resolución de este, que ha tenido entrada en esta sede con fecha 21 de mayo de 2025.

Con esta fecha de 21 de mayo de 2025, se ha conferido a los interesados trámite de alegaciones por plazo de cinco días hábiles, con traslado del escrito de recurso, habiéndolas presentado en plazo la entidad ÓBOLO S. C. A., la cual se adhiere al recurso especial interpuesto, simplemente, por lo que no será necesario abordar sus alegaciones, pues quedarán analizadas con las consideraciones que merezcan los motivos del recurso especial. Igualmente ha realizado alegaciones la entidad adjudicataria, CUIDAR-T.

SÉPTIMO. Respecto del expediente remitido al Tribunal, el índice no está ordenado en la forma que ha prescrito el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas, conforme 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”.

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, de tal modo que se considera la información suministrada y que consta es suficiente 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.

Nos remitimos a las consideraciones realizadas en las resoluciones emitidas en este mismo procedimiento de contratación sobre la competencia de este Tribunal, que resultan citadas en los antecedentes. En conclusión, en cuanto al Ayuntamiento de Lepe, dado que la competencia viene predeterminada por el anuncio previo de licitación, conforme a lo expuesto, las circunstancias entonces existentes vuelven ahora a concurrir en el presente recurso, por lo que este Tribunal resulta ser competente para conocer del mismo.

SEGUNDO. Legitimación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, dada su condición de licitadora cuya oferta ha quedado clasificada en segundo lugar.

TERCERO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 d) de la LCSP. Se le notificó la resolución de adjudicación (documento 393 del expediente administrativo) el día 6 de mayo de 2025.

CUARTO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra el acuerdo de adjudicación en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de



Administración Pública. Por lo tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.1 a) y 2 c) de la LCSP.

QUINTO. Sobre el acceso al expediente solicitado.

Como consideración previa, se ha de abordar la solicitud de la recurrente de que por parte de este órgano se le facilite la parte de la memoria de la entidad adjudicataria, cumple advertir que no procede realizar esa solicitud dado que no se ha procedido conforme al artículo 52 de la LCSP. Conviene señalar que, conforme establece el artículo 52.1 de la LCSP, cabe vista previa del expediente ante el órgano de contratación y, por tanto, el interesado que se proponga impugnar un acto del procedimiento lo debe solicitar ante dicho órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en la LCSP. La solicitud de acceso al expediente pueden hacerla los interesados dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los 5 días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud (LCSP art.52.2).

Sólo en ese caso en que el órgano de contratación incumpla con la citada obligación, el órgano competente para resolver el recurso deberá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de 10 días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso.

En el presente supuesto, la recurrente no acredita, ni afirma, haber solicitado acceso al expediente ante el órgano de contratación; ni ese órgano aborda en su informe al recurso dicha cuestión. De este modo, no puede considerarse que exista el presupuesto de petición de acceso al expediente.

La recurrente formula la solicitud de acceso al expediente directamente ante este Tribunal, sin que haya existido solicitud ante el órgano de contratación, ni denegación de acceso al expediente.

En consecuencia, concurre causa de inadmisión de la petición de acceso.

SEXTO. Sobre la posible vulneración de la confidencialidad en un recurso anterior. Recurso 410/2024, Resolución 474/2024 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

Como cuestión previa, también antes de entrar sobre el fondo del recurso, explica la entidad recurrente que presentó su oferta técnica en el sobre B, en cumplimiento de los requisitos establecidos en los pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas. Dentro de dicha documentación, incluyó un Anexo V, en el cual identificó expresamente como confidenciales determinados elementos del proyecto técnico, (protocolos de actuación, esquemas funcionales, criterios internos de evaluación y metodología de gestión). El anexo V es presentado con la oferta.

Alega que en el recurso interpuesto por la entidad CUIDARTE, S.L., recurso 410/2024, dicha entidad manifestó — de forma expresa— haber accedido al contenido de dichas páginas, y reprodujo fragmentos de la oferta técnica de GRUPO ADL. Explica que ello implica un *“quebrantamiento directo del deber de confidencialidad, constituye una vulneración de las garantías procedimentales básicas del procedimiento de contratación y genera consecuencias jurídicas de especial gravedad”*.

Al respecto el informe al recurso explica que esa afirmación *“es totalmente FALSA, ya que, en ningún momento reproduce partes de su oferta, además las páginas que indica en su recurso no son ciertas, si es cierto que algunas páginas coinciden pero no las que indica. Importante destacar en este aspecto que el expediente de contratación ha sido remitido a distintos órganos, en primer lugar, al Pleno de la Corporación; en segundo lugar al Juzgado de lo*



Contencioso Administrativo número 2 de Huelva y al Tribunal de Recursos Contractuales. Desde el momento en el que el expediente sale del Ayuntamiento, con las advertencias de la confidencialidad realizadas, escapa del control por nuestra parte.

El recurrente lanza una acusación para depurar responsabilidades por una presunta filtración de información que no tiene fundamento. Como se puede comprobar, se ha seguido el procedimiento regulado para el acceso a expediente respetando la confidencialidad de todos los documentos señalados por los licitadores”.

La entidad adjudicataria manifiesta al respecto que “el acceso a la vista del proyecto técnico de GRUPO ADL -que insistimos, circunstancia que no ha sucedido porque no se ha tenido acceso al mismo- no puede suponer la nulidad de todo un procedimiento de contratación tanto en cuanto, además, si fuera cierto que se hubiera accedido, se hubiera hecho a posteriori de presentar las ofertas lo que no hubiera comprometido al resultado de la adjudicación”

Añade que este Tribunal “(...) lejos de que no se ha vulnerado ningún tipo de confidencialidad, lo cierto y verdad, es que este Tribunal no tiene competencias al respecto en los términos que pretende la compañía recurrente”.

El Tribunal al respecto debe señalar que la alegación en sí no contiene ninguna pretensión con relación al acto objeto del recurso, la adjudicación. Es decir, la pretendida vulneración de la confidencialidad, no se pone de manifiesto con ocasión de la adjudicación, sino que una pretendida no protección de la confidencialidad, motivó a que se pudiera comprobar la infracción de las normas de redacción de la oferta por este Tribunal y ser penalizado posteriormente con menor puntuación. En la resolución que dictó este Tribunal (474/20024), la cual sería el producto de la vulneración de la confidencialidad al resolver el recurso 410/2024, estima que fue el motivo por el que el Tribunal pudo examinar que se habría vulnerado una de las reglas de la confección de la oferta.

Al respecto, examinados los archivos de este Tribunal en aquel recurso 410/2024, podemos ver como en las alegaciones que realizó la entidad ahora recurrente como interesada, guardó omisión al respecto sobre la ruptura de las normas de la confidencialidad, aquietándose. Es decir, en primer lugar, sobre dicha resolución a la que achaca la ruptura de la confidencialidad, habiendo transcurrido el plazo legal para la interposición del recurso contencioso administrativo, ya es firme.

Asimismo, por otro lado, se ha averado lo manifestado por el órgano de contratación, pudiendo darle la razón a que las partes de la oferta sobre las que se dio acceso no coinciden con las expresadas por la entidad recurrente, que vierte con cierta temeridad al sostener dicha afirmación de la ruptura de la confidencialidad.

El acta de la vista del expediente de 4 de octubre de 2024 emitido por el Ayuntamiento de Lepe expresa que no tuvo acceso al contenido del proyecto técnico presentado por GRUPO ADL.

A mayor abundamiento, debemos poner de relieve que el acto por el que se ha puesto de manifiesto el carácter no confidencial de una determinada parte de la oferta ha sido consentido durante la tramitación del recurso 410/2024. En cualquier caso, aquella actuación de la que fue conocedora la entidad recurrente se dejó firme, por lo que dicha actuación, si en alguna ocasión quebraba la confidencialidad, ha quedado firme.

Asimismo, a mayor abundamiento, este Tribunal ha venido señalando que el carácter confidencial no puede reputarse de cualquier documentación que así sea considerada por el licitador, sino que, en primer lugar, debe ser verdaderamente confidencial, en el sentido de venir referida a secretos técnicos o comerciales. En este sentido, no sirve que toda la oferta sin excepción se decrete como confidencial, sino los extremos que sobre la



misma sí que concurran dichas circunstancias de secretos técnicos o comerciales. Así, la declaración de confidencialidad no vincula al órgano de contratación, que debe comprobar si los extremos que los empresarios han señalado como tales merecen dicha calificación.

Por otro lado, hemos señalado en reiteradas ocasiones que el carácter confidencial no puede ser declarado de forma genérica sobre la totalidad de la documentación, ni ser aceptada dicha declaración de forma acrítica por parte del órgano de contratación, sino que tiene éste la competencia para analizar la documentación específicamente señalada por el licitador como confidencial y, a la vista de sus justificaciones y argumentos, determinar si, efectivamente, concurren los requisitos y criterios señalados para poder otorgarle tal carácter, sacrificando así el principio de transparencia que ha de inspirar con carácter general la actuación de los poderes públicos particularmente en el procedimiento de contratación.

Por todo ello, la presente alegación debe desestimarse, por varias razones, por referirse a actuaciones acaecidas en otro recurso anterior ya resuelto por una resolución de este Tribunal que ya es firme. En segundo lugar, porque además no ha sido posible justificar qué secretos técnicos o comerciales concretos se habrían vulnerado entre la información realmente revelada que no ha sabido exponer de una forma expresa e indubitada sobre la información que la entidad CUIDAR-T utilizó en su recurso 410/2024.

SÉPTIMO. Sobre la solicitud del desistimiento dirigido al órgano de contratación. Sobre la nulidad que solicita por la suspensión de la sesión de la mesa de contratación celebrada el 1 de abril de 2024. Sobre la composición de la mesa de contratación.

1. Sobre la solicitud del desistimiento dirigido al órgano de contratación

Sobre esta cuestión, al no ser contenido propio del recurso especial, dado que es una comunicación dirigida al órgano de contratación, este Tribunal no puede considerarlo, si bien manifiesta de forma impropia una solicitud en el recurso especial, dado que no pone de manifiesto ninguna pretensión susceptible de ir canalizada a través de un recurso especial contra un determinado acto recurrible.

No hacen alegaciones las partes al respecto.

2. Respecto a la mesa suspendida sin causa justificada.

A. Alegaciones de la entidad recurrente.

Explica que, en la sesión de la mesa de contratación de 1 de abril de 2024, en la que iba a procederse a valorar las ofertas conforme a criterios de evaluación automática, fue suspendida sin motivo ajustado a derecho, al tratarse de criterios que solo tenían que evaluarse automáticamente, sin discrecionalidad ni margen de apreciación técnica. Por tanto, la mesa se excedió en su cometido al acordar la suspensión de la sesión cuando debió limitarse a comprobar si las licitadoras habían ofertado las mejoras y en qué cantidad o forma. Además, para suspender el acto de la mesa se debería haber incoado previamente su revisión de oficio, siendo causa de nulidad la suspensión sin el procedimiento recogido en la ley.

En consecuencia, solicita que, si el Tribunal continúa con la tramitación del recurso, se proceda a *“Devolver el expediente administrativo a la administración al apreciarse defectos determinantes de nulidad del procedimiento para que en el ejercicio de sus competencias proceda a la emisión de nuevo pliego administrativo con todas las garantías e iniciándose un nuevo procedimiento de licitación”*.



Finalmente, invoca la Sentencia del Tribunal Supremo 717/2020, en la que se aborda la ilegalidad de la suspensión de un procedimiento de contratación por parte de una administración, sin una justificación legal ni adecuada. Asimismo, continúa con una serie de citas a pronunciamientos judiciales, si bien cabe concluir que en ninguna de ellas se anuda por parte de la entidad recurrente las consecuencias perjudiciales que han derivado de dicha suspensión. En todo caso se expresa en la Sentencia reproducida la expresión suspensión del procedimiento, pero no de la mesa de contratación.

B. Alegaciones del órgano de contratación.

Señala al respecto en el informe al recurso especial que, en el expediente sí consta la causa de la suspensión, señalando que *“se debió al volumen de documentación a analizar (planes de formación), lo que constituye una causa objetiva y razonable para garantizar la correcta evaluación y evitar errores materiales. La jurisprudencia exige motivación, pero no impide la suspensión por razones técnicas o de gestión”*.

Alega que el recurrente no ha demostrado que la suspensión *“le haya causado indefensión o perjuicio material, todo lo contrario, ya que, resulta propuesto como adjudicatario inicialmente. La suspensión fue temporal y se reanudó el procedimiento con normalidad, respetando los plazos y derechos de los licitadores”*.

Explica finalmente que:

“Se puede concluir que la suspensión del procedimiento estuvo debidamente motivada y documentada, no vulneró los principios de transparencia ni de seguridad jurídica, y no constituye causa de nulidad.

C. Alegaciones de la adjudicataria.

Explica que del *“citado Acta se desprende, por tanto, que: i) no se suspende el procedimiento de contratación, sino la sesión celebrada el 12 de abril de 2024; ii) la sesión, insistimos, se suspende por una causa debidamente justificada; la evaluación, con mayor detenimiento de los Planes de Formación aportados por las empresas licitadoras”*.

Añade que *“la motivación ofrecida por la Mesa de Contratación ha sido ajustada a Derecho ya que mediante el citado Acta justifica el porqué de la suspensión de la sesión: para una evaluación de los Planes de Formación con mayor detenimiento. Aunque haya de ser valorado de manera automática, ello no obsta para que la Mesa deba estudiar las ofertas presentadas por los licitadores con toda la exhaustividad posible, a fin de valorarlas de manera adecuada conforme a los Pliegos de Contratación”*.

Explica que este motivo ya lo alegó en un recurso anterior, como interesado, pidiendo en aquel recurso 128/2025, en la que la entidad recurrente había sido designada adjudicataria, la nulidad de la resolución de adjudicación que le era favorable. Explica que ello se debe a que es *“la pretensión de GRUPO ADL, (...) en realidad retrasar, a toda costa, el procedimiento de contratación todo lo posible y a toda costa para seguir prestando el servicio público”*.

D. Consideraciones del Tribunal.

La cuestión expresada tiene relación con la celebración de las sesiones de los órganos colegiados con relación a la exigencia del principio de unidad de acto. Este principio no es formalista sin mayor razón de ser, sino que encuentra su razón de ser en la necesidad de garantizar la seriedad de la sesión, que sucesivas interrupciones pueden desvirtuar y en la necesidad de asegurar la independencia y libertad de los miembros del órgano colegiado, en este caso de la mesa.



Defiendo sin mencionarlo, la unidad de acto, que equivale a que el acto se practique sin interrupción, sin solución de continuidad. La regulación de este principio, sin embargo, no siempre ha combinado adecuadamente las garantías que ese principio ampara con las exigencias propias del funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales.¹

El artículo 326 de la LCSP, y los artículos 15 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público 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, (aunque no aplicable a las entidades locales de Andalucía) no recogen dicho principio entre los que rigen su funcionamiento.

En otro ámbito distinto de la Administración local, el funcionamiento de los órganos, interesa traer a colación, la sentencia del TSJ Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 2ª, de 22 de julio de 2002, referente a la celebración de un pleno de un Ayuntamiento. En dicho ámbito rige el artículo 87 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre), el cual recoge que *“toda sesión, sea ordinaria o extraordinaria, habrá de respetar el principio de unidad de acto y se procurará que termine en el mismo día de su comienzo”*. Siendo exigible, en ese ámbito ya se hacía una interpretación flexible de la exigencia del principio de unidad de acto, expresándose que no es tan importante el cumplimiento estricto de la norma que impide la interrupción de una votación como que la suspensión afecte a las funciones de los miembros del órgano.

Es decir, además de no ser aplicable al presente caso, consta la motivación como se ha expresado, así como tampoco se ha puesto de relieve que la suspensión de la sesión de la mesa, que no del procedimiento, le haya supuesto indefensión alguna.

3. Sobre la composición de la mesa de contratación.

A. Alegaciones de la entidad recurrente.

Alega incumplimiento del artículo 326 de la LCSP que delimita la composición y funcionamiento de las Mesas de Contratación. También del apartado 7 de su Disposición Adicional Segunda. Añade, sin citar la composición en concreto que vulneraría la norma, que *“cabe concluir que no sólo fue defectuosa tanto la composición de la Mesa en el PCAP al no ajustarse a las prescripciones contenidas en la LCSP, sino que las irregularidades se sucedieron en las sucesivas reuniones de ésta. En definitiva, nos encontramos ante una Mesa de Contratación constituida con manifiesta infracción de la normativa que regula dicho órgano en la legislación sobre contratación administrativa”*.

Señala que *“las mesas tercer y subsiguientes se incorpora un nuevo vocal (Eva María Martín Fernández) sin resolución motivada ni comunicación previa a los licitadores, así como se producen continuas variaciones en la composición de la mesa de contratación sin motivar ni especificar causa alguna”*.

Añade finalmente que *“en el presente caso, se ha producido una alteración sustancial en la composición de la Mesa de Contratación, en contravención de lo establecido tanto en el citado precepto legal como en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), el cual dispone expresamente que:*

- *La composición de la Mesa debe mantenerse constante durante todo el procedimiento.*
- *Cualquier modificación debe ser comunicada a los licitadores y motivada mediante resolución expresa publicada.*

Sin embargo, se constata la incorporación irregular de doña Eva María Martín Fernández como vocal de la Mesa en la sesión de adjudicación de fecha 12 de abril de 2024, sin que conste resolución motivada ni notificación previa a

¹El principio de unidad de acto es un principio típico del Derecho Civil: art. 699 (formalidades del testamento abierto).



los licitadores. Esta actuación vulnera los principios de igualdad de trato, transparencia e imparcialidad, pilares esenciales de la contratación pública conforme al artículo 1 de la LCSP.

A mayor abundamiento, la citada funcionaria ya había sido designada previamente como miembro suplente del Comité de Expertos encargado de la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, generando una vinculación directa con una fase anterior del procedimiento”.

B. Alegaciones del órgano de contratación.

Explica que “la composición de la mesa se ajusta a las siguientes exigencias previstas para las entidades locales en la disposición adicional segunda, y en concreto, la de contar con presidente, secretario y vocales, siendo que su número nunca ha sido inferior a tres. Su composición se publicó con el Pliego de Cláusulas administrativas particulares, en tiempo y forma, con fecha 3 de enero de 2024, sin que esta fuera impugnada ni en ese momento, ni en ninguno posterior hasta la fecha. Todos los participantes aceptaron las reglas del procedimiento establecido, de forma expresa junto con su solicitud, siendo que es ahora, cuando la empresa finalmente no resulta adjudicataria, y no obtiene una resolución favorable a sus intereses, cuando impugna el contenido de estos pliegos, quebrando con ello, a nuestro parecer, con el principio de buena fe y confianza legítima, pudiendo ser considerada su aceptación y no impugnación en plazo, como parte de la doctrina de los “actos firmes y consentidos”, debido al tiempo transcurrido”.

Explica que le resultan de aplicación supletoria, las normas relativas al funcionamiento de los órganos colegiados, recogidas en los artículos 15 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LPAC), y que “(...)no cualquier infracción en la composición de la mesa o en la actuación del órgano colegiado debe suponer nulidad, si no solamente aquellas que sean esenciales y trascendentes, sobre todo, para el funcionamiento del órgano, que en nuestro caso, además, se encontraba asistido por un “comité de expertos”, para la valoración de aquellos criterios que se denominan subjetivos”.

Añade que “la participación o no de sus miembros en determinadas sesiones no ha sido objeto de impugnación o queja alguna, a pesar de que en ningún momento se pretendía ocultar esta, cuestión que se demuestra, al estar publicadas y accesibles a todos los licitadores las actas del órgano; y es solo ahora, en el momento en el que el resultado de la licitación le es adverso, cuando lo impugnan, quebrando con el citado principio de buena fe y confianza legítima”.

En cuanto a las sustituciones o suplencias de miembros de la mesa, dice que “son prácticas habituales y admitidas por la doctrina y la jurisprudencia siempre que no se altere la mayoría de la composición ni se vulnere el derecho de defensa de los licitadores. La exigencia de motivación y publicidad de la alteración de la Mesa no implica necesariamente una notificación individualizada a los licitadores, sino que basta con que quede reflejada en las actas y en el expediente, lo que permite su control y fiscalización. En el expediente consta la composición de la Mesa en cada sesión, cumpliendo con el principio de transparencia de la LCSP.

El recurrente no ha acreditado que la alteración de la Mesa haya supuesto indefensión real ni que se haya producido una vulneración material de los principios de igualdad o imparcialidad. La mera variación de miembros, debidamente documentada, no es causa de nulidad salvo que se demuestre un perjuicio efectivo, máxime cuando fue dicha Mesa la que en principio lo propone como adjudicatario del contrato, aceptando dicho acto, sin objeción alguna”.

Por último, explica que la secretaria accidental última, “aunque consta como suplente en el comité de expertos, nunca actúa en el mismo por lo que no existe conflicto alguno. Se puede afirmar que no consta que la participación de ningún miembro haya supuesto conflicto de intereses ni vulneración del principio de imparcialidad, y en todo caso, cualquier incidencia fue debidamente comunicada y justificada en las actas”, es decir que en el expediente consta que la valoración técnica fue realizada colegiadamente por el comité de expertos, y la mesa de



contratación se limitó a elevar la propuesta, sin que se haya acreditado que la persona señalada haya influido de forma determinante en ambas fases.

C. Alegaciones de la adjudicataria.

Sostiene que la mesa está bien constituida por los fundamentos que se contienen en su escrito de alegaciones, que coincide fundamentalmente con las alegaciones del órgano de contratación, y bien provista la suplencia de acuerdo con el artículo 326 de la LCSP y con Disposición Adicional Segunda del mismo texto legal.

D. Consideraciones del Tribunal.

Esta cuestión ya fue alegada como interesado en el recurso 410/2024. Se refiere a la sesión de la mesa celebrada el 12 de abril de 2024. En la resolución 474/2024, que resolvía aquel recurso se expresaba:

“Las alegaciones vertidas sobre defectos de tramitación en el procedimiento de adjudicación determinantes de la nulidad de actuaciones no son admisibles en el procedimiento de recurso especial. Debe tenerse en cuenta que, tal y como el legislador lo ha configurado, el recurso especial no da lugar a un procedimiento contradictorio entre la empresa recurrente y los demás licitadores en el que, a modo de la reconvencción del proceso civil, estos últimos puedan ampliar en sus alegaciones el objeto del litigio y, por lo tanto, el ámbito de la resolución. Como señala la Resolución 92/2016, de 26 de julio, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, “el alcance de la resolución se fija solo en la petición del recurso (artículo 47.2 TRLCSP), mientras que el trámite de alegaciones de los interesados obedece al mandato constitucional de garantizar su audiencia (artículo 105.3 de la Constitución), pero no les concede una vía de impugnación o reconvencción, por lo que su posición procedimental no es en absoluto análoga a la del recurrente ni a la del demandado del pleito civil”.

En el supuesto analizado, ADL denuncia defectos de tramitación determinantes de nulidad que, según manifiesta, afectan a la composición de la mesa de contratación, a la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor y a la suspensión acordada por la mesa de la sesión en que iban a ser valoradas las ofertas con arreglo a criterios de evaluación automática. Su pretensión es que este Tribunal, apreciando la existencia de los citados defectos, declare la nulidad de pleno derecho del procedimiento para que el órgano de contratación apruebe nuevos pliegos y se inicie una nueva licitación.

La citada pretensión no puede tener cabida en el trámite de alegaciones. ADL no puede articular una petición anulatoria de la licitación y, por tanto, de la propia resolución impugnada en virtud de la cual ha resultado adjudicataria. Ello equivaldría a admitir que puede impugnar una resolución que le es favorable alineándose en la posición de la propia recurrente e incluso yendo más allá pues solicita la anulación de todo el procedimiento de licitación. Además, el trámite de alegaciones al recurso especial constituye un trámite de audiencia de los interesados que no puede encubrir en modo alguno el ejercicio de una acción impugnatoria, la cual sería además extemporánea.

Como se ha indicado, el alcance de la resolución de los tribunales administrativos de recursos contractuales se fija solo en el petitum del recurso (artículo 57.2 de la vigente LCSP), debiendo inadmitirse las alegaciones de ADL en cuanto desbordan el ámbito de la resolución del recurso especial”.

Es decir, a pesar de su alegación cuando intervino como interesado, no alegó entonces ningún perjuicio.

Entrando en el fondo del asunto, debe comenzarse señalando que, en esta materia de órganos de asistencia a los órganos de contratación, las normas pretenden garantizar la independencia de los mismos, y velar por la



obligación de que los fondos correspondientes se utilicen de forma acorde con las normas aplicables, y así contribuir a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación.

Respecto a las mesas de contratación, sus funciones se delimitan en el artículo 326.2 de la LCSP. Así, en cuanto a su constitución, es obligatoria en los procedimientos abiertos, abiertos simplificados, restringidos, de diálogo competitivo, de licitación con negociación y de asociación para la innovación. En cambio, será potestativa en los procedimientos abierto simplificado abreviado y negociados en los que no sea necesario publicar anuncios de licitación conforme a la legislación de contratos, salvo cuando se fundamente en la existencia de una imperiosa urgencia prevista en el párrafo b) 1º del artículo 168 de la LCSP, en el que será obligatoria la constitución de la mesa. Por lo tanto, en el presente procedimiento abierto era obligatoria su constitución.

En cuanto a la composición, la misma queda regulada en el artículo 5.3 del Decreto 39/2011, de 22 de febrero, de tal forma que se ha de publicar en su perfil de contratante con una antelación mínima de siete días con respecto a la reunión que celebrará la Mesa para la apertura del primer sobre. En caso de imposibilidad de asistir por vacancia, ausencia, enfermedad u otra circunstancia, dicha obligación de asistencia recaerá en la persona designada como suplente por el órgano de contratación que hubiese designado a los titulares. Sin embargo, no es aplicable según su artículo 2, a las entidades locales de Andalucía.

En cuanto a su funcionamiento, en lo no previsto en la legislación de contratos del sector público, en tanto que son órganos colegiados, habrá de estarse a lo dispuesto con carácter básico, en los arts. 15 a 18 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), así como lo establecido en los arts. 88 a 96 de la LAJA.

El art. 40 de la LCSP, establece como causas de anulabilidad las infracciones del ordenamiento jurídico que no constituyan causa de nulidad y, en especial, las de las reglas contenidas en la LCSP, de conformidad con lo establecido en el art. 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). En particular, son causas de anulabilidad el incumplimiento de las circunstancias y requisitos exigidos para la modificación de los contratos, todas aquellas disposiciones, resoluciones, cláusulas o actos emanados de cualquier poder adjudicador que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración y los encargos a medios propios que no respeten los requisitos establecidos.

Aplicar la nulidad como sanción, a la falta de publicación, no de la composición de la mesa, sino de la modificación de dicha composición de la mesa, cuando con posterioridad se ha producido la publicación y notificación de las actas expresando esta circunstancia, no responde a un vicio de nulidad radical cuando posteriormente fue publicada. En primer lugar, porque no queda demostrado por la entidad recurrente que de lo acontecido se haya originado ninguna situación de ventaja para ningún licitador. Es decir, si bien no se ha actuado conforme al precepto, se habría producido una subsanación, que si bien no es acorde con la literalidad del precepto, y no se ha asegurado *ab initio*, lo que pretende la norma, es decir, un suficiente conocimiento conforme a la transparencia que debe guiar a todo procedimiento de contratación, aplicar la nulidad, cuando no ha quedado en entredicho que dicha falta de conocimiento en su momento haya supuesto una vulneración material de ningún derecho, dadas las circunstancias, resulta excesivo y artificioso aplicar la nulidad como remedio, pues sí se ha subsanado con la publicación posterior, no pudiéndose atribuir que se haya quebrantado ningún principio ni garantía.

Por ello, el motivo de recurso debe ser desestimado. En cualquier caso, debe señalarse que la estimación de esta posible infracción no podría dar lugar por sí a la adjudicación a favor del recurrente, sin que se haya puesto de



manifiesto por las entidades recurrentes qué beneficio se derivaría de estimar el presente recurso para el mismo más allá que la defensa de la legalidad del acto impugnado. En este sentido, se ha de recordar a mayor abundamiento que cuando se denuncia esta infracción no consta el beneficio tangible que se derivaría de la estimación de la pretensión, el cual caracteriza el interés legítimo que, a su vez, es requisito necesario para ostentar la legitimación para interponer el recurso especial. Debe recordarse que no cabe considerar como tal el mero cumplimiento de la legalidad supuestamente infringida a la que alude el recurso; tampoco es suficiente ostentar la condición de empresa que desarrolla la actividad contratada.

Visto todo lo anterior, este Tribunal considera que las citadas irregularidades anteriormente denunciadas por la recurrente, en cualquier caso y aunque lo fueran, habrían de ser consideradas como irregularidades de carácter formal no invalidantes, sin que ninguna de ellas tenga entidad suficiente para afectar a la validez del acto cuya nulidad se pretende, constituyendo en todo caso irregularidades no invalidantes, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así, y como por ejemplo se argumenta en la Resolución 87/2024, de 23 de febrero, de este Tribunal, entendemos que ninguna indefensión stricto sensu se ha causado a la recurrente. Como señala el Tribunal Constitucional (Sentencia 258/2007, de 18 de diciembre) «(...) una indefensión constitucionalmente relevante no tiene lugar siempre que se vulneren cualesquiera normas procesales, sino solo cuando con esa vulneración se aparejan consecuencias prácticas consistentes en la privación del derecho de defensa y en un perjuicio real y efectivo de los intereses del afectado por ella» (...). Este Tribunal sigue reiterando que para que “una irregularidad procesal o infracción de las normas de procedimiento alcance relevancia constitucional debe producir un perjuicio real y efectivo en las posibilidades de defensa de quien las denuncie”».

En cuanto a la participación en la mesa como secretaria accidental de un miembro del comité de expertos que había sido publicado como miembro de ella, pero como suplente, debe partirse de determinar las funciones de ambas figuras. El comité de expertos en la contratación pública desempeña la valoración de los criterios de adjudicación que dependen de un juicio de valor, y debe estar compuesto por un mínimo de tres miembros con cualificación apropiada, quienes pueden pertenecer a los servicios dependientes del órgano de contratación, pero no pueden estar adscritos al órgano proponente del contrato. La función de este comité es evaluar las ofertas en procedimientos de adjudicación abiertos o restringidos, especialmente cuando los criterios de juicio de valor tienen una ponderación mayor que los criterios automáticos. Además, en las entidades locales, el comité de expertos debe incluir un técnico jurista especializado en contratación pública. La mesa de contratación asiste al órgano de contratación en la valoración de las ofertas en diversos procedimientos de licitación, califica la documentación de los licitadores, abre las proposiciones en acto público y valora las ofertas de acuerdo con los criterios establecidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. En casos donde se utilicen criterios de juicio de valor, la mesa puede solicitar informes técnicos adicionales.

Así, el art. 146 LCSP señala que la composición del mismo, en su caso, será de un mínimo de 3 miembros, formados por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato, con cualificación apropiada, siempre que sea posible, personal al servicio del órgano contratante o, en su caso, encomendar la evaluación a un ayudante técnico especializado, debidamente identificado en el contrato. En el ámbito local la referencia a dicho órgano y su composición expresa la Disposición adicional segunda de la LCSP que “8. El comité de expertos a que se refiere la letra a) del apartado 2 del artículo 146 de la presente Ley, para la valoración de los criterios que dependan de un juicio de valor, podrá estar integrado en las Entidades locales por cualquier personal funcionario de carrera o laboral fijo con cualificación apropiada que no haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato de que se trate. En todo caso, entre este personal deberá formar parte un técnico jurista especializado en contratación pública”.



Debe destacarse además que 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 regula asimismo su composición y la designación:

“Artículo 28. Composición del comité de expertos.

Cuando la evaluación deba efectuarse por un comité formado por expertos, éstos deberán ser como mínimo tres. Siempre que sea posible, los miembros del citado comité habrán de ser personal al servicio del departamento ministerial u organismo contratante. En ningún caso podrán estar integrados en el órgano que proponga la celebración del contrato.

Todos los miembros del comité contarán con la cualificación profesional adecuada en razón de la materia sobre la que verse la valoración.

Artículo 29. Designación de los órganos que deban efectuar la valoración.

La designación de los miembros del comité de expertos a que se refieren los artículos anteriores podrá hacerse directamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares o bien establecer en ellos el procedimiento para efectuarla.

En los casos en que la valoración deba hacerse por un organismo técnico especializado, la designación de éste deberá figurar igualmente en el pliego de cláusulas administrativas particulares y publicarse en el perfil de contratante.

En ambos casos, la designación deberá hacerse y publicarse en el perfil de contratante con carácter previo a la apertura de la documentación mencionada en el artículo 27.

Artículo 30. Práctica de la valoración.

En los pliegos de cláusulas administrativas particulares deberá constar la identificación del criterio o los criterios concretos que deban someterse a valoración por el comité de expertos o por el organismo especializado, el plazo en que éstos deberán efectuar la valoración y los límites máximo y mínimo en que ésta deberá ser cuantificada.

En todo caso, la valoración de los criterios cuantificables de forma automática se efectuará siempre con posterioridad a la de aquellos cuya cuantificación dependa de un juicio de valor.

La ponderación asignada a los criterios dependientes de un juicio de valor se dará a conocer en el acto público de apertura del resto de la documentación que integre la proposición,(...)”.

De conformidad con la Disposición adicional 2ª, específica para el ámbito local, estaría compuesto por personal funcionario o laboral fijo, y con calificación apropiada.

No obstante, nada se dice, al contrario, de que un miembro suplente pueda ser llamado para actuar como miembro de la mesa, si no hay nadie más disponible. Únicamente en ese caso, de haber acudido al órgano de contratación en calidad de secretario accidental de la mesa, una vez que hubo participado, incurriría en causa de incompatibilidad para poder ser llama como miembro suplente del comité de expertos.

Por tanto, recapitulando todo lo anterior, hemos de concluir que las infracciones formales que denuncia la recurrente no le habrían generado en su caso indefensión material, dado que no argumenta en su escrito en qué medida le habrían perjudicado o impedido presentar un recurso suficientemente fundado en derecho, más allá de las referencias genéricas de legalidad, que, como indicamos, no resulta un defecto de tal gravedad que haya de suponer la nulidad del acto recurrido.



OCTAVO. Sobre la nulidad de la adjudicación por infracción de requisitos de solvencia y prohibición de contratar derivada de la omisión del plan de igualdad y de la falta de acreditación del 2 % de personal con discapacidad.

Alega que si el 7 de enero de 2024, era el día de finalización del plazo de presentación de ofertas, existe infracción por la no aportación en plazo del plan de igualdad (Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, art. 45) y por la no acreditación de al menos el 2% de la plantilla compuesta por trabajadores con discapacidad (Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre) art. 42).

Explica que en julio de 2024 se produce la inscripción en el REGCON, pero que esta se produce después de la “adjudicación provisional”.

Explica que el 6 de mayo se habría producido la adjudicación sin subsanar, del siguiente modo: “06/05/2025: adjudicación definitiva sin subsanar ni requerir dichas omisiones”.

El órgano de contratación únicamente alega sobre la causa de exclusión del artículo 71.1.d) LCSP, que si bien se exige la presentación del plan de igualdad y la acreditación del 2% de trabajadores con discapacidad para empresas de 50 o más trabajadores, se permite la subsanación de la documentación conforme al artículo 150.2 de la LCSP, expresando que consta que la adjudicataria presentó la documentación requerida en plazo y forma, y que la mesa de contratación verificó el cumplimiento de los requisitos antes de la adjudicación definitiva, conforme a los artículos 140 y 150 LCSP de tal modo que “no se ha acreditado falsedad en la declaración responsable ni concurrencia de prohibición de contratar, por lo que no procede la exclusión ni la nulidad del contrato”.

La entidad adjudicataria, CUIDAR-T, alega que, conforme a la doctrina de nuestros Tribunales que no se debe atender para proceder a la exclusión del licitador por incurrir en una prohibición para contratar a la fecha del fin del plazo para la presentación de las ofertas, sino que caben las denominadas medidas de autocorrección.

Al respecto, este Tribunal debe comenzar por el contenido del artículo 150.2 de la LCSP, que establece lo siguiente:

“Una vez aceptada la propuesta de la mesa por el órgano de contratación, los servicios correspondientes requerirán al licitador que haya presentado la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 para que, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de las circunstancias a las que se refieren las letras a) a c) del apartado 1 del artículo 140 si no se hubiera aportado con anterioridad, tanto del licitador como de aquellas otras empresas a cuyas capacidades se recurra, sin perjuicio de lo establecido en el segundo párrafo del apartado 3 del citado artículo; de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 76.2; y de haber constituido la garantía definitiva que sea procedente. Los correspondientes certificados podrán ser expedidos por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, salvo que se establezca otra cosa en los pliegos.”

Por su parte, el art. 140.3 de la LCSP indica que el órgano o la mesa de contratación podrán pedir a los candidatos o licitadores que presenten la totalidad o una parte de los documentos justificativos, cuando consideren que existen dudas razonables sobre la vigencia o fiabilidad de la declaración, cuando resulte necesario para el buen desarrollo del procedimiento y, en todo caso, antes de adjudicar el contrato. Es decir, independientemente de lo que el licitador seleccionado haya declarado respecto de su cumplimiento de las condiciones de solvencia o



cualesquiera otras, debe exigirse su acreditación mediante los correspondientes documentos justificativos antes de adjudicar el contrato y, en su caso, en otros momentos del procedimiento, a este licitador o a otros, cuando existan dudas sobre la vigencia o fiabilidad o cuando se considere necesario para agilizar el procedimiento, por ejemplo.

En lo indicado en el párrafo anterior debe entenderse incluida la acreditación del cumplimiento de las obligaciones relativas a la contratación de personas con discapacidad, puesto que el art. 140 de la LCSP indica que debe acreditarse, entre otras, la circunstancia de no estar incurso en prohibiciones de contratar, y el art. 71.1.d) establece como causa de prohibiciones de contratar, en el caso de empresas de 50 o más trabajadores, no cumplir el requisito de que al menos el 2% de sus empleados sean trabajadores con discapacidad, de conformidad con el art. 42 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre).

No obstante, en el mismo art. 71.1 LCSP indica que la acreditación del cumplimiento de la cuota de reserva de puestos de trabajo del 2% para personas con discapacidad y de la obligación de contar con un plan de igualdad a que se refiere el primer párrafo de esta letra, se hará mediante la presentación de la declaración responsable a que se refiere el art. 140 LCSP, por lo tanto, en este caso, era suficiente la declaración responsable salvo que los pliegos dispongan otra cosa, es decir, independientemente de lo que el licitador seleccionado haya declarado, debe exigirse la acreditación de las condiciones de solvencia mediante los correspondientes documentos justificativos antes de adjudicar el contrato.

Consta en el expediente, certificación del número global de personas y en particular de las personas trabajadoras con discapacidad de fecha de 17 de marzo de 2025. En el mismo se expresa que en el ejercicio 2024 la empresa tuvo 32 trabajadores, y en 2025, con 146, tenía contratadas 3 personas con discapacidad, cumpliendo con el 2% de reserva (documento 374.7.1).

Asimismo, consta documentación con el número en el expediente con los números 375.8.1 y 376.8.2, donde se expresa que la entidad recurrente cuenta con plan de igualdad y que está inscrito en el Registro y Depósito de Convenios Colectivos, Acuerdos Colectivos de Trabajo y Planes de Igualdad, del Ministerio de Trabajo y Economía Social, con el nº 71112252112024. También se adjunta el plan de igualdad.

Por otro lado, respecto a las medidas correctoras o self-cleaning, hemos indicado en nuestras resoluciones que el efecto excluyente de la licitación que determina la circunstancia de estar incurso en esta prohibición de contratar no es automático, pues previamente debe otorgarse al licitador afectado la posibilidad de presentar pruebas de suficiencia de las medidas correctoras o “self-cleaning” que haya podido adoptar para demostrar su fiabilidad. No obstante, ya señalábamos en nuestra Resolución 26/2023 que *“En cualquier caso, procede advertir de los notables esfuerzos realizados por las instancias europeas y nacionales en los últimos años para fomentar una contratación pública sostenible y socialmente responsable, dotando así de una mayor visibilidad a los aspectos sociales y medioambientales y concienciando a las empresas de la importancia de su cumplimiento. Por ello, si bien las medidas de self-cleaning constituyen una exigencia derivada de la aplicación del principio de proporcionalidad (artículo 18 de la Directiva 2014/24/UE y 132.1 de la LCSP) tendentes a evitar el efecto excluyente de la licitación - particularmente, en supuestos donde la infracción normativa carezca de entidad suficiente-, la adecuada garantía del principio de igualdad de trato entre licitadores y la evitación de un margen de discrecionalidad excesivo por parte de los órganos de contratación para decidir qué medidas son o no adecuadas, exigiría que las mismas, en supuestos como el enjuiciado, demostraran que ya se está en condiciones de contar con un plan de igualdad adecuado a la legislación vigente con ocasión del trámite establecido en el artículo 150.2 de la LCSP”*.



Si bien a la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas, el 7 de enero de 2024, la actual adjudicataria no tenía inscrito el plan de igualdad, en junio de 2024 ya lo tenía inscrito, y dado que con anterioridad CUIDAR-T no había sido propuesta como adjudicataria hasta este momento habría podido demostrar su fiabilidad.

NOVENO. Sobre la composición de la mesa de contratación.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Después de reproducir el contenido del pliego, la cláusula 14ª y algunas de las actas, explica que, tanto en el pliego como en las dos primeras mesas, la mesa de contratación no está legalmente constituida, así expresa que:

“El artículo 326 de la LCSP delimita la composición y funcionamiento de las Mesas de Contratación. Así, en su apartado 3, recoge que “La mesa estará constituida por un Presidente, los vocales que se determinen reglamentariamente, y un Secretario”, especificando el apartado 5 de este mismo precepto que “El Secretario deberá ser designado entre funcionarios o, en su defecto, otro tipo de personal dependiente del órgano de contratación, y entre los vocales deberán figurar necesariamente un funcionario de entre quienes tengan atribuido legal o reglamentariamente el asesoramiento jurídico del órgano de contratación y un interventor, o, a falta de éstos, una persona al servicio del órgano de contratación que tenga atribuidas las funciones correspondientes a su asesoramiento jurídico, y otra que tenga atribuidas las relativas a su control económico-presupuestario.”

Para ser aún más específicos, la LCSP recoge en el apartado 7 de su Disposición Adicional Segunda, que en las Entidades Locales, “La Mesa de contratación estará presidida por un miembro de la Corporación o un funcionario de la misma, y formarán parte de ella, como vocales, el Secretario o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico, y el Interventor, o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuidas la función de control económico-presupuestario, así como aquellos otros que se designen por el órgano de contratación entre el personal funcionario de carrera o personal laboral al servicio de la Corporación, o miembros electos de la misma, sin que su número, en total, sea inferior a tres. Los miembros electos que, en su caso, formen parte de la Mesa de contratación no podrán suponer más de un tercio del total de miembros de la misma. Actuará como Secretario un funcionario de la Corporación.”

Añade que *“no figura en la composición ni en la constitución de estas dos mesas, el Secretario o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico”.*

Solicita por esta *“irregular composición y constitución de la Mesa de Contratación expuesta en los antecedentes”*, la nulidad de pleno derecho de la licitación.

Alega también que *“el resto de mesas de Contratación fueron constituidas sin tener en cuenta la mesa recogida en los pliegos que hemos de recordar que, según prescriben nuestros Tribunales de Justicia, tiene fuerza contractual entre las partes implicadas. En concreto en las mesas tercer y subsiguientes se incorpora un nuevo vocal (...) sin resolución motivada ni comunicación previa a los licitadores, así como se producen continuas variaciones en la composición de la mesa de contratación sin motivar ni especificar causa alguna”.* Explica entonces que, en el presente caso, se ha producido una alteración sustancial en la composición de la mesa. Estima que la composición de la mesa debe mantenerse constante durante todo el procedimiento, y por otro lado, cualquier modificación debe ser comunicada a los licitadores y motivada mediante resolución expresa publicada. Sin embargo, denuncia la incorporación de una nueva vocal en la sesión de adjudicación expresando que ello es contrario a *“los principios de igualdad de trato, transparencia e imparcialidad, pilares esenciales de la contratación pública conforme al artículo 1 de la LCSP”.*



Añade en este recurso especial al respecto, que el resto de las sesiones de la mesa de contratación fueron constituidas sin tener en cuenta la mesa recogida en los pliegos, expresando que se ha producido una alteración sustancial en la composición de la mesa de contratación, en contravención de lo establecido tanto en el citado precepto legal como en el PCAP, estimando que la composición de la mesa debe mantenerse constante durante todo el procedimiento y que cualquier modificación debe ser comunicada a los licitadores y motivada mediante resolución expresa publicada.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Sobre la composición, funcionamiento y alteración de la mesa de contratación, así como la incompatibilidad con el comité de expertos explica, por un lado, que el artículo 326 y la D.A. 2ª de la LCSP, establecen la composición mínima y los requisitos de la mesa de contratación para las entidades locales.

Explica que la mesa debe “*contar con presidente, secretario y vocales, siendo que su número nunca ha sido inferior a tres*”. Alega a continuación que la composición se publicó con el PCAP el 3 de enero de 2024, sin que esta fuera impugnada ni en ese momento, ni en ninguno posterior hasta la fecha. Explica que impugnar ahora el contenido de estos pliegos, quiebra “*el principio de buena fe y confianza legítima, pudiendo ser considerada su aceptación y no impugnación en plazo, como parte de la doctrina de los “actos firmes y consentidos”, debido al tiempo transcurrido*”.

Añade que, como órgano colegiado, a la mesa también le resultan de aplicación supletoria, las normas relativas al funcionamiento de los órganos colegiados de los artículos 15 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Explica que no “*cualquier infracción en la composición de la mesa o en la actuación del órgano colegiado debe suponer nulidad, si no solamente aquellas que sean esenciales y trascendentes, sobre todo, para el funcionamiento del órgano, que en nuestro caso, además, se encontraba asistido por un “comité de expertos”, para la valoración de aquellos criterios que se denominan subjetivos. Esto refuerza aún más la tesis de que la actuación de la mesa es, en este preciso caso, menos trascendente de lo que el ordenamiento jurídico prevé, ya que, como los pliegos reflejan, se fía la parte más importante de la valoración al comité, y no a la mesa*”. (...)

La participación o no de sus miembros en determinadas sesiones no ha sido objeto de impugnación o queja alguna, a pesar de que en ningún momento se pretendía ocultar esta, cuestión que se demuestra, al estar publicadas y accesibles a todos los licitadores las actas del órgano; y es solo ahora, en el momento en el que el resultado de la licitación le es adverso, cuando lo impugnan, quebrando con el citado principio de buena fe y confianza legítima. A esto hemos de añadir, que, se procede a recurrir una vez se ha superado con creces el tiempo de impugnación de un acto administrativo susceptible de anulabilidad, como regla general frente a la nulidad, de las infracciones contenidas en el ordenamiento”.

En cuanto a las sustituciones o suplencias de miembros, alega que son prácticas “*habituales y admitidas por la doctrina y la jurisprudencia siempre que no se altere la mayoría de la composición ni se vulnere el derecho de defensa de los licitadores. La exigencia de motivación y publicidad de la alteración de la Mesa no implica necesariamente una notificación individualizada a los licitadores, sino que basta con que quede reflejada en las actas y en el expediente, lo que permite su control y fiscalización. En el expediente consta la composición de la Mesa en cada sesión, cumpliendo con el principio de transparencia de la LCSP.*”

Lo anuda a las garantías del licitador, y explica que la alteración de la mesa no ha supuesto indefensión real ni ha producido una vulneración material de los principios de igualdad o imparcialidad. Explica que la mera variación



de miembros, debidamente documentada, no es causa de nulidad salvo que se demuestre un perjuicio efectivo, máxime cuando fue dicha mesa la que en principio lo propone como adjudicatario del contrato, aceptando dicho acto, sin objeción alguna. Añade que no se ponen en duda que haya concurrido conflicto de intereses, ni que se haya vulnerado el principio de imparcialidad, y que todo le fue notificado en su día a través de las actas.

Concluye expresando que la *“incompatibilidad solo se produce cuando la misma persona interviene en la valoración técnica y, a la vez, en la decisión final de adjudicación, pero no cuando su participación es meramente instrumental o de apoyo”*. Asimismo, que en el expediente consta que la valoración técnica fue realizada colegiadamente por el comité de expertos, y la mesa de contratación se limitó a elevar la propuesta, sin que se haya acreditado que la persona señalada haya influido de forma determinante en ambas fases.

3. Alegaciones de la entidad adjudicataria.

Expone que sí estaba bien constituida de acuerdo con la legalidad vigente. A mayor abundamiento expone que la entidad recurrente además *“no recurrió los Pliegos de Contratación, los cuales, tienen naturaleza “Lex Contractus” y, por ende, plenamente vinculantes para las partes contratante y contratista”*.

Sobre las variaciones de la mesa expresa que *“simplemente son el cambio de miembro de titular a suplente (es decir, el suplente pasa a sustituir a su correlativo determinado como titular”*.

En cuanto a la designación de un miembro suplente del comité de experto como secretario accidental señala que esta funcionaria no ha participado en el informe de valoración.

Po otro lado, indica que la falta de publicación de la designación realizada de un miembro de la mesa *“no es causa de nulidad ni de anulabilidad (mucho menos de todo un proceso licitatorio como se pretende), en tanto que habiendo tenido conocimiento, no se ha efectuado ninguna recusación en todo el procedimiento licitatorio (argumento que es extrapolable a todo el alegato por parte de GRUPO ADL en cuanto a la incorrecta composición de la Mesa de Contratación en diversas reuniones)”*.

Explica que, en cualquier caso, habría existido publicidad, dado que se así se ha expresado en la totalidad de actas levantadas en las que ha participado y han sido publicadas todas ellas en el perfil del contratante.

4. Consideraciones del Tribunal.

Esta cuestión ya fue abordada por el Tribunal en la Resolución 182/2025 (recurso 128/2025), citada en el antecedente quinto de la presente, haciendo alusión a recursos anteriores, lo cual le hizo merecedor de multa. Así se señalaba:

“(…) se expresaba en la resolución 474/2024, de 6 de noviembre que:

“3) Las alegaciones vertidas sobre defectos de tramitación en el procedimiento de adjudicación determinantes de la nulidad de actuaciones no son admisibles en el procedimiento de recurso especial. Debe tenerse en cuenta que, tal y como el legislador lo ha configurado, el recurso especial no da lugar a un procedimiento contradictorio entre la empresa recurrente y los demás licitadores en el que, a modo de la reconvencción del proceso civil, estos últimos puedan ampliar en sus alegaciones el objeto del litigio y, por lo tanto, el ámbito de la resolución. Como señala la Resolución 92/2016, de 26 de julio, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, “el alcance de la resolución se fija solo en la petición del recurso (artículo 47.2 TRLCSP), mientras que el trámite de



alegaciones de los interesados obedece al mandato constitucional de garantizar su audiencia (artículo 105.3 de la Constitución), pero no les concede una vía de impugnación o reconvencción, por lo que su posición procedimental no es en absoluto análoga a la del recurrente ni a la del demandado del pleito civil”.

En el supuesto analizado, ADL denuncia defectos de tramitación determinantes de nulidad que, según manifiesta, afectan a la composición de la mesa de contratación, a la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor y a la suspensión acordada por la mesa de la sesión en que iban a ser valoradas las ofertas con arreglo a criterios de evaluación automática. Su pretensión es que este Tribunal, apreciando la existencia de los citados defectos, declare la nulidad de pleno derecho del procedimiento para que el órgano de contratación apruebe nuevos pliegos y se inicie una nueva licitación.

La citada pretensión no puede tener cabida en el trámite de alegaciones. ADL no puede articular una petición anulatoria de la licitación y, por tanto, de la propia resolución impugnada en virtud de la cual ha resultado adjudicataria. Ello equivaldría a admitir que puede impugnar una resolución que le es favorable alineándose en la posición de la propia recurrente e incluso yendo más allá pues solicita la anulación de todo el procedimiento de licitación. Además, el trámite de alegaciones al recurso especial constituye un trámite de audiencia de los interesados que no puede encubrir en modo alguno el ejercicio de una acción impugnatoria, la cual sería además extemporánea.

Como se ha indicado, el alcance de la resolución de los tribunales administrativos de recursos contractuales se fija solo en el petitum del recurso (artículo 57.2 de la vigente LCSP), debiendo inadmitirse las alegaciones de ADL en cuanto desbordan el ámbito de la resolución del recurso especial”.

Es decir, ya se le comunicaba la extemporaneidad del recurso especial contra los pliegos. Seguía dicha resolución exponiendo:

“5) Finalmente, debe desestimarse la alegación de que este Tribunal ha realizado manifestaciones interpretativas en el escrito de traslado del recurso a la interesada que pudieran suponer una alteración del procedimiento, al no ser posible valorar las pruebas aportadas más que en la fase de resolución.

Al respecto, el escrito de la Secretaría del Tribunal a que se refiere la interesada señalaba, en lo que aquí interesa, que <<se le comunica que el órgano de contratación en su informe se allana parcialmente a las pretensiones de la recurrente respecto de los alegatos PRIMERO Y SEGUNDO del escrito de recurso, en los siguientes términos “No entendemos que exista discrecionalidad en la valoración de los criterios automáticos, puesto que, la valoración se realiza tras comprobar la documentación aportada, aplicándose los criterios sin apreciaciones técnicas. Cosa distinta es que la valoración de la Mesa no sea correcta, pero en ningún momento existen valoraciones subjetivas de dichos criterios, ni tampoco se ha rechazado aplicar puntuaciones a la entidad recurrente, simplemente la valoración de los criterios automáticos no ha sido acertada”>>.

El citado escrito se limita a recoger literalmente aquella parte del contenido del informe al recurso en el que se reconoce que no ha sido correcta la valoración de la oferta por parte de la mesa. No existe ninguna interpretación del citado informe ni se ha valorado prueba alguna, solo se ha efectuado una mera puesta en conocimiento de los interesados de aquella manifestación efectuada por el órgano de contratación. Es más, a la vista del citado escrito de la Secretaría del Tribunal, ADL solicitó acceso al expediente y ha podido examinar el informe completo al recurso; por tanto, la hipotética irregularidad que invoca -y que este



Tribunal no aprecia- tampoco le habría deparado indefensión ni perjuicio alguno, careciendo en todo caso de efectos invalidantes.

Con base en las consideraciones realizadas, no cabe admitir ninguna de las alegaciones efectuadas por la interesada”.

En el incidente de ejecución 8/2024, promovida igualmente por la entidad recurrente, concluyó con la resolución 656/2024, de 30 de diciembre, y aunque se inadmitía, se vertieron por este Tribunal las siguientes consideraciones desestimatorias a su pretensión en los siguientes términos:

“La cuestión parece centrarse en que se alega que el acuerdo dando ejecución a la resolución 474/2024 debería haberlo acordado la mesa de contratación, aunque no se expresa claramente. Existe una confusión clara por parte de la entidad que promueve el incidente entre qué es órgano de contratación y qué es mesa de contratación en el Ayuntamiento de Lepe.

Parece que no se distingue por quien promueve el incidente, correctamente entre la naturaleza, identidad y las funciones de la mesa de contratación y las del órgano de contratación. Alega sin fortuna y de forma deficiente en el recurso, conforme al artículo 326 de la LCSP, las funciones de la mesa.

La mesa, es consabido, que actúa como un órgano de asistencia técnica especializada que ejerce diversas funciones dentro del proceso de contratación, entre las cuales se encuentra la evaluación de las proposiciones de los licitadores y la propuesta de adjudicación del contrato a favor del licitador que haya presentado la mejor oferta, de acuerdo con los criterios establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige la licitación. Sin embargo, la decisión final sobre a quién se adjudica el contrato recae sobre el órgano de contratación, que es quien tiene la competencia para contratar. La mesa de contratación, por tanto, cumple un papel fundamental en el proceso de selección y propuesta, pero la autoridad y responsabilidad final para adjudicar el contrato pertenecen al órgano de contratación. Este órgano, tras recibir la propuesta de la mesa, es quien efectivamente decide y acuerda la adjudicación del contrato al licitador seleccionado.

A mayor abundamiento, la mesa debe constituirse y actuar en los procedimientos abiertos y restringidos, así como en los negociados con publicidad a que se refiere el artículo 169.1 LCSP, siendo potestativa para el órgano de contratación la constitución de la Mesa en los procedimientos negociados en que no sea necesario publicar anuncios de licitación. Conforme a los apartados 3 a 7 del artículo 326 de la LCSP estará constituida por un Presidente, los Vocales que se determinen reglamentariamente y un Secretario, todos ellos nombrados por el órgano de contratación. El Secretario deberá ser designado entre funcionarios o, en su defecto, otro tipo de personal dependiente del órgano de contratación, y entre los Vocales deberán figurar necesariamente un funcionario de entre quienes tengan atribuido legal o reglamentariamente el asesoramiento jurídico del órgano de contratación y un interventor o, a falta de éstos, una persona al servicio del órgano de contratación que tenga atribuidas las funciones correspondientes a su asesoramiento jurídico, y otra que tenga atribuidas las relativas a su control económico-presupuestario. Por resolución del titular de la Intervención General puede acordarse los supuestos en que, en sustitución del Interventor, podrán formar parte de las mesas de contratación funcionarios del citado centro específicamente habilitados para ello.

En ningún caso podrán formar parte de las mesas de contratación ni emitir informes de valoración de las ofertas los cargos públicos representativos ni el personal eventual. Podrá formar parte de la Mesa personal funcionario interino únicamente cuando no existan funcionarios de carrera suficientemente cualificados y



así se acredite en el expediente. Tampoco podrá formar parte de las mesas de contratación el personal que haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato de que se trate, salvo en los supuestos a que se refiere la Disposición adicional segunda. Las mesas de contratación podrán, asimismo, solicitar el asesoramiento de técnicos o expertos independientes con conocimientos acreditados en las materias relacionadas con el objeto del contrato. Dicha asistencia será autorizada por el órgano de contratación y deberá ser reflejada expresamente en el expediente, con referencia a las identidades de los técnicos o expertos asistentes, su formación y su experiencia profesional.

Al caso concreto, en las Entidades Locales, la mesa está presidida por un miembro de la Corporación o un funcionario de la misma y formarán parte de ella, como vocales, el Secretario o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico, y el Interventor, así como aquellos otros que se designen por el órgano de contratación entre el personal funcionario de carrera o personal laboral al servicio de la Corporación, o miembros electos de la misma, sin que su número, en total, sea inferior a tres, actuando como Secretario un funcionario de la Corporación, conforme a la disposición adicional segunda de la LCSP.

Así, en los procedimientos abiertos de licitación, conforme al artículo 326 LCSP, la mesa de contratación tiene las siguientes funciones:

- a) Calificar las documentaciones de carácter general acreditativas de la personalidad jurídica, capacidad de obrar, apoderamiento y solvencia económica financiera, técnica y profesional de los licitadores y demás requisitos a que se refiere el artículo 140 de la Ley, así como la garantía en los casos en que se haya exigido, comunicando a los interesados los defectos y omisiones subsanables que aprecie en la documentación.*
- b) Determinar los licitadores que deban ser excluidos del procedimiento por no acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares.*
- c) Abrir las proposiciones presentadas dando a conocer su contenido en acto público, salvo en el supuesto contemplado en el artículo 221.4 de la citada Ley Contratos del Sector Público*
- d) Determinar los licitadores que hayan de quedar excluidos por no superar el umbral mínimo de puntuación exigido, cuando el procedimiento se articule en diferentes fases.*
- e) Valorar las distintas proposiciones.*
- f) Tramitar el procedimiento previsto en el artículo 149.4 de la Ley Contratos del Sector Público, cuando entienda que alguna de las proposiciones podría ser calificada como anormal o desproporcionada, y en vista de su resultado propondrá al órgano de contratación su aceptación o rechazo.*
- g) Proponer al órgano de contratación la adjudicación.*

En cuanto al órgano de contratación, la Disposición Adicional Segunda de la LCSP señala las competencias en materia de contratación administrativa de la Administración Local que le corresponden:

“Al Alcalde y al Presidente de la Entidades Local le corresponde como órgano de contratación las competencias para celebrar:

Contratos típicos (obras, servicios, suministros y gestión de servicios públicos), especiales y contratos privados que no superen ni el 10% recursos ordinarios del presupuesto, ni los 6 millones de euros.

Contratos plurianuales que no superen los cuatro años ni los 6 millones de euros, ni el 10% recursos ordinarios referido al primer ejercicio presupuestario.

Al Pleno de la Corporación le corresponde como órgano de contratación las competencias para celebrar:

Contratos típicos, especiales y privados citados que superen los límites citados anteriormente”



En cuanto al sistema de organización de la contratación en los distintos municipios, los apartados 3 a 6 de la citada disposición adicional establecen lo siguiente:

“3. En los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las competencias que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo.

4. En las Entidades locales será potestativa la constitución de Juntas de Contratación que actuarán como órganos de contratación en los contratos de obras que tengan por objeto trabajos de reparación simple, de conservación y de mantenimiento, en los contratos de suministro que se refieran a bienes consumibles o de fácil deterioro por el uso, y en los contratos de servicios cuando su importe no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios de la Entidad, o cuando superen este importe las acciones estén previstas en el presupuesto del ejercicio a que corresponda y se realicen de acuerdo con lo dispuesto en las bases de ejecución de éste.

(...)

5. En los municipios de población inferior a 5.000 habitantes las competencias en materia de contratación podrán ser ejercidas por los órganos que, con carácter de centrales de contratación, se constituyan en la forma prevista en el artículo 188, mediante acuerdos al efecto.

Asimismo podrán concertarse convenios de colaboración en virtud de los cuales se encomiende la gestión del procedimiento de contratación a las Diputaciones provinciales o a las Comunidades Autónomas de carácter uniprovincial”.

Conforme a dicho precepto (DA 2ª), el pliego de cláusulas administrativas particulares, consentido por el licitador que promueve el incidente conforme al artículo 139 LCSP, dado que sobrepasa los 6 millones de euros, señala que el órgano de contratación es el Pleno de la Corporación Municipal. Así expresa la cláusula 3 del PCAP:

“3. ÓRGANO DE CONTRATACIÓN

El órgano de contratación es el Pleno de la Corporación. Dicho órgano tiene facultad para adjudicar el contrato y, en consecuencia, ostenta las prerrogativas de interpretarlo, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlo por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta, con sujeción a la normativa aplicable.

Los acuerdos, previo Informe Jurídico, que a este respecto dicte, serán inmediatamente ejecutivos, sin perjuicio del derecho del contratista a su impugnación ante la jurisdicción competente”.

Dentro de esas facultades se encuentra la de ejecutar una resolución del Tribunal que anula una previa resolución de adjudicación adoptada por el citado Pleno.

Asimismo, y si bien la competencia es irrenunciable, los pliegos además están consentidos, y conforme al artículo 139 LCSP, existe una primera causa de inadmisión, pues el acto emana del órgano que ostenta las facultades, y el mismo estaba reflejado en los pliegos que han sido consentidos por parte de la entidad que promueve el incidente”.



Es decir, en las cuestiones con relación a la composición de la mesa, la entidad recurrente conoce el criterio de este Tribunal, que ahora vuelve de nuevo a reproducir, de distinta forma, pero de manera sustancialmente semejante.

Al respecto la disposición adicional segunda de la LCSP, en su apartado 7, que regula la composición de las mesas de contratación de las Corporaciones Locales, expresa:

"La Mesa de contratación estará presidida por un miembro de la Corporación o un funcionario de la misma, y formarán parte de ella, como vocales, el Secretario o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico, y el Interventor, o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuidas la función de control económico-presupuestario, así como aquellos otros que se designen por el órgano de contratación entre el personal funcionario de carrera o personal laboral al servicio de la Corporación, o miembros electos de la misma, sin que su número, en total, sea inferior a tres".

La ausencia del secretario del Ayuntamiento no necesariamente invalida las decisiones de la mesa, siempre que se garantice la legalidad de los procedimientos y se cumplan las normas de constitución. En el ámbito de la Administración local, el secretario del ayuntamiento o el titular de la asesoría jurídica asume las funciones asignadas a los servicios jurídicos, asegurando la continuidad de las funciones esenciales de la mesa de contratación. La normativa permite la delegación de funciones en caso de ausencia, asegurando que las decisiones de la mesa no se vean afectadas por la falta de alguno de sus miembros.

La regulación de la composición de la mesa de contratación se encuentra, con carácter general, en el artículo 326 LCSP, con la única excepción de la posibilidad de que, a falta del funcionario que tenga atribuido el asesoramiento jurídico del órgano de contratación y del interventor, y alternativamente a estas personas, sea vocal una persona al servicio del órgano de contratación que tenga atribuidas las funciones de su asesoramiento jurídico, y otra que tenga atribuidas las de su control económico-presupuestario.

El Tribunal Supremo ha manifestado que la configuración de la mesa de contratación, que, como órgano de carácter técnico, tiene unos determinados límites en cuanto a la posibilidad de la alteración de su composición, en tanto que la normativa de contratos establece la exigencia que entre los vocales figuren un funcionario que tenga atribuido el asesoramiento jurídico del órgano de contratación y un interventor. La Sala de lo Contencioso del Alto Tribunal, sec. 4ª, en la sentencia de 3 de noviembre de 2004, en el recurso 5805/1999, ha afirmado que *«la intervención de la Mesa de contratación en el procedimiento afecta de manera fundamental a la formación de la voluntad del órgano de contratación, en tanto que la propuesta incluye la valoración de las proposiciones de los licitadores y, aunque no tenga carácter vinculante, constituye la motivación fundamental de la resolución de adjudicación cuando se acomoda a la propuesta y, en caso contrario, exige una motivación específica que justifique la razón de la adjudicación no conforme con la propuesta»*.

Una garantía del desarrollo de las funciones de una mesa de contratación tiene que ver con la calificación técnica y la independencia. Para ello es necesario que figuren, entre los vocales que tienen que constituir el órgano un funcionario de entre los que tengan atribuido, legal o reglamentariamente, el asesoramiento jurídico del órgano de contratación y un interventor. Son funciones específicas, la fiscalización, y el asesoramiento, que, tiene carácter autónomo y sin relación jerárquica con el órgano de contratación. El régimen jurídico aplicable a las mesas de contratación, además de la LCSP y el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, y, supletoriamente, lo previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, regula el régimen jurídico del sector público en España (LRJSP), a tenor de lo previsto en la Disposición final octava de la LCSP. Sobre la posibilidad de que los miembros designados para una mesa de contratación no puedan asistir, cumple afirmar que lo único que no resultaría



válido sería la utilización de la figura jurídica de la delegación. Es decir, si la persona designada como presidente de la mesa de contratación, o miembro de la misma, no puede desempeñar el ejercicio de esa función, el órgano de contratación debe realizar una nueva designación. Esto no es más que una consecuencia lógica de la aplicación supletoria de las normas de régimen jurídico de las Administraciones Públicas previsto en la LRJSP, a tenor de lo previsto en la Disposición final octava LCSP. En este sentido la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en su Informe 17/2000, de 6 de julio, tiene manifestado que «*los vocales designados podrán ser sustituidos en casos de ausencia, enfermedad, o en general cuando concorra causa justificada, por sus suplentes, si los hubiera, extremo este que en el ámbito de las competencias del órgano de contratación deben ser decididas por el órgano de contratación que ha de ejercer las competencias de designación*».

Es decir, la ley exige que la designación la realice el órgano de contratación sobre miembros que cumplan los requisitos de la norma, pudiendo designarse los correspondientes titulares y suplentes, no siendo válida únicamente la constitución de la mesa, en función de suplencias o delegaciones por parte de los que fueron nombrados, al margen de la voluntad del órgano de contratación, cuestión que no ha quedado ni argumentada ni acreditada.

Por todo ello la pretensión de nulidad de las decisiones de la mesa, con relación a una posible configuración irregular de la misma debe desestimarse.

DÉCIMO. SOBRE LA PRETENDIDA NULIDAD DE LOS PLIEGOS POR NO ESTABLECER LOS SUBCRITERIOS DE VALORACIÓN APLICABLES A LOS CRITERIOS SUJETOS A JUICIO DE VALOR.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Expresa que los pliegos “*no establecieron con la debida precisión los subcriterios de valoración aplicables a los criterios sujetos a juicio de valor, SIENDO, finalmente el Comité de Expertos quien desarrolló, de manera extemporánea y sin publicidad previa, una parametrización completa de subcriterios y tramos de puntuación, vulnerando el artículo 146.2 LCSP*”.

Explica que, en el informe del comité de expertos de 22 de marzo de 2024, fue cuando se estableció una parametrización completa subjetivada.

Así denuncia que ello ocurre cuando al informe expresa:

"La cuantificación depende de un juicio de valor, hasta 65 puntos. Se valoran exclusivamente aquellas cuestiones técnicas que complementen las prescripciones recogidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas y que supongan innovaciones respecto a la organización planteada en el mismo [...]"

"Para la valoración de los mismos se ha establecido la siguiente parametrización: [...]"

Para ello, la comisión establece unilateralmente una tabla de calificación del siguiente tenor:

- Para el criterio 1 (hasta 20 puntos): Regular (0-5), Adecuado (6-10), Bueno (11-15), Excelente (16-20).*
- Para los criterios 2, 3 y 4 (hasta 15 puntos): Regular (0-3,75), Adecuado (3,76-7,50), Bueno (7,51-11,25), Excelente (11,26-15)"*

Estima que esto existe porque no constaba en los pliegos ni en la memoria justificativa, y por tanto fue desconocida para los licitadores en el momento de formular sus ofertas. Además, indica que el comité de expertos introducía subcriterios cualitativos, como “*claridad expositiva, adecuación al contexto, innovación, diferenciación entre objetivos, etc.*” (...) “*que tampoco estaban previstos ni definidos*”.



Señala como preceptos infringidos los artículos 132.1, 145.5, 146.2 de la LCSP y determinada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia del TJUE, 24 de enero de 2008, Asunto C-532/06 (Alexandroupolis)). E invoca doctrina de los tribunales dedicadas a la resolución del recurso especial, entre esta la Resolución 103/2023 de este Tribunal referente, según sus alegaciones, a que no es posible la valoración basada en parámetros introducidos de forma sobrevenida y no conocidos previamente, reclamando que es una valoración nula.

Expresa además que *“conforme al artículo 47.1.e) de la LPACAP, son nulos de pleno derecho aquellos actos que prescindan total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad del órgano.”*

La vulneración del artículo 146.2 LCSP por la ausencia de subcriterios en los pliegos no es subsanable, ya que:

- *Afecta a la igualdad en la competencia.*
- *Se ha producido una valoración parcial e imprevisible.*
- *El desarrollo de criterios por el Comité ha sustituido indebidamente la función del pliego”.*

Anudado a lo anterior, manifiestan la existencia de un “desequilibrio en la ponderación” de la puntuación asignada. Explica que el exceso de criterios subjetivos, *“no justificado adecuadamente en los Pliegos ni en la Memoria justificativa, compromete los principios de objetividad, transparencia y libre concurrencia previstos en la normativa vigente. Además, el informe de valoración emitido por el Comité de Expertos confirma una valoración eminentemente discrecional (...)”*.

Estima que existe infracción del artículo 145.4 de la LCSP, y para ello explica la distinción entre los criterios de calidad y los criterios evaluables mediante juicio de valor, señalando que, a su parecer, *“en los contratos del Anexo IV, como es el caso del SAD, se exige que al menos el 51% de la puntuación responda a criterios de calidad. Sin embargo, la norma no impone que estos criterios deban ser necesariamente subjetivos. En este caso, los Pliegos del Ayuntamiento de Lepe (PCAP y PPT) han identificado el 65% de la puntuación como atribuible a criterios evaluables mediante juicio de valor, confundiendo erróneamente la exigencia del art. 145.4 con una obligación de atribuir la mayor parte de la puntuación a valoraciones subjetivas, sin incorporar mecanismos objetivos que permitan reducir la discrecionalidad en su aplicación”*.

Denuncia la vulneración del artículo 146.2 de la Ley explicando que no se ha motivado en la presente licitación la necesidad de emplear criterios de juicio de valor. Alega que en el expediente *“no consta justificación técnica alguna sobre la imposibilidad de establecer criterios objetivos”*; y además que *“no se analizan las alternativas para valorar mediante fórmulas aspectos como la estructura organizativa, los sistemas de control de calidad, la experiencia previa o la formación del personal”*. Tampoco por qué *“en la memoria justificativa ni en el informe técnico previo se explicita por qué se atribuye el 65% de la puntuación a criterios evaluables mediante juicio de valor, ni se motiva su necesidad con respecto al objeto del contrato”*.

En conclusión, que *“en los pliegos del Ayuntamiento de Lepe (...) establecen una puntuación total de 100 puntos, de los cuales 65 puntos corresponden a criterios evaluables mediante juicio de valor. Esta proporción, ya desproporcionada, no está debidamente justificada”*.

A continuación, realiza una consideración que estima que supone una libertad de apreciación que no estaría permitida. Así, señala que eso ocurre cuando expresa que la puntuación bajo escalas subjetivas como *“regular, adecuado, bueno, excelente”*, sin definir parámetros objetivos para delimitar estos tramos. Esta metodología confirma que la evaluación se ha realizado sin criterios técnicos objetivos, convirtiendo la adjudicación en un ejercicio de libre apreciación.



Además, del análisis comparativo entre las puntuaciones otorgadas a las diferentes entidades licitadoras (según el informe de valoración), se deduce que no existe una pauta uniforme en la asignación de las puntuaciones.

Explica que el informe técnico contiene la evaluación del sobre B realizada por el comité de expertos “*presenta importantes inconsistencias e incoherencias en la aplicación de los criterios de valoración a los licitadores, que derivan en una vulneración de los principios de igualdad de trato, objetividad, seguridad jurídica y transparencia (arts. 1, 132 y 145.5 LCSP). El Comité estructuró su análisis en cuatro criterios, aplicando escalas cualitativas (“regular”, “adecuado”, “bueno” y “excelente”) con rangos numéricos fijados ex post, sin constar previsión en los pliegos*”.

Aduce que “*del propio informe se derivan contradicciones en el trato dado a licitadores en situaciones análogas, sin motivación suficiente que lo justifique*”. Estima que no hay uniformidad de criterios en los aplicados a cada oferta vulnerando los principios de igualdad, transparencia y proporcionalidad.

A continuación, relaciona estas pretendidas contradicciones:

Así, expresa en cuanto al primer criterio de calidad en la exposición del proyecto, valorable hasta 20 puntos que:

Empresa	Puntuación	Valoración relevante extraída del informe
Cuidarte	18	“Lenguaje claro”, “organigrama bien estructurado”, “plan de igualdad”, “sistema organizativo dividido en departamentos”
Grupo ADL	15	“Lenguaje claro”, “diferenciación clara de objetivos”, “coordinación con el Ayuntamiento”, “formación de reciclaje”
Óbolo	7	“Lectura densa”, “organigrama no clarificador”, “esquemas poco explicativos”

Expresa que es incoherente, pues “*la diferencia de tres puntos entre Cuidarte y Grupo ADL no se corresponde con diferencias sustantivas. Ambos presentan estructura clara, diferenciación de objetivos y un modelo organizativo detallado. Sin embargo, se premia desproporcionadamente a Cuidarte sin que el Comité motive qué elementos técnicos justifican esos 3 puntos de ventaja*”.

En segundo lugar, en cuanto al criterio de protocolos de actuación, valorable hasta 15 puntos, refleja la siguiente valoración comparada:

Empresa	Puntuación inicial	Puntuación final	Valoración relevante
Cuidarte	13	13	Incongruencias entre horas descritas y esquemas, no aclara vía de notificación de reinicio, protocolo maltrato positivo
Grupo ADL	14	10	Protocolos completos, incluye prevención de conflicto, factores de riesgo, distinción entre ausencias, coordinación con técnicos municipales
Óbolo	11	11	Protocolos poco claros, plazo de inicio no adecuado, procedimientos poco definidos

Expresa que la incoherencia reside en la penalización de 4 puntos por el incumplimiento formal del tipo de letra en tablas (págs. 33 a 50), respecto de lo que señala que no es verdad que conste en el pliego una consecuencia



prevista para dicho incumplimiento. Alega que debería penalizarse a la entidad adjudicataria por errores sustantivos en contenido, como incongruencias horarias o indefinición en protocolos críticos (reinicio, maltrato, etc.). Explica que ello supone “*doble rasero*” y que ello vulnera el “*principio de proporcionalidad y el artículo 145.5 LCSP*”:

En cuanto al tercer criterio, la “*evaluación del funcionamiento del servicio*”, valorable hasta 15 puntos, refleja el siguiente esquema de puntuación y motivación:

Empresa	Puntuación	Valoración relevante
Cuidarte	14	Cuatro fases, indicadores específicos, protocolo de quejas bien estructurado
Grupo ADL	13	Tres niveles de evaluación, bien temporalizada, con plan de mejora, pero “protocolo generalista”
Óbolo	9	Protocolo completo, pero poco concreto en quejas

Explica que, si bien se “*califica la estructura de Grupo ADL como “adecuada y clarificadora”, temporalizada y con plan de mejora*”, reclama menor puntuación para la adjudicataria, porque a su entender no se le señala ninguna ventaja diferencial técnica sustantiva.

Por último, en cuanto al cuarto criterio sujeto a juicio de valor, la metodología y contexto sociodemográfico, valorable hasta 15 puntos, refleja el siguiente esquema de puntuación y motivación:

Empresa	Puntuación	Valoración relevante
Cuidarte	10	“Poco innovador”, “desconocimiento de festividades”, “menciona asociación inexistente”
Grupo ADL	11	Actividades realistas, contexto socio-demográfico bien descrito, apuestas por envejecimiento activo.
Óbolo	9	Actividades “ambiciosas”, metodologías generalistas

Se explica que el defecto en la valoración de la oferta de la entidad adjudicataria reside en que a su entender se alude a asociaciones inexistentes, y en desconocer aspectos del municipio (festividades), lo que impacta directamente en el objeto del criterio. Explica que a pesar de ello recibe solo 1 punto menos que Grupo ADL, cuya propuesta fue calificada como realista, adaptada al entorno y técnicamente adecuada. Se constata una clara falta de proporcionalidad en la asignación de puntuaciones.

Por último, trata la penalización con 4 puntos de la oferta técnica presentada por la entidad recurrente, por haber empleado un tipo de letra distinto de “*Arial 11*” en determinadas tablas e imágenes, explica que tal penalización no estaba prevista como criterio de valoración, ni como causa de exclusión o reducción de puntuación en el PCAP ni en el PPT, sino que se introdujo con posterioridad a la presentación de las ofertas, en clara infracción del principio de inalterabilidad de los criterios de adjudicación, careciendo de cualquier vinculación técnica con el objeto del contrato, así como con la calidad, viabilidad o adecuación de la propuesta técnica presentada por el licitador. Explica que “*esta conducta supone una vulneración de los principios de transparencia y no discriminación, nos dice el artículo 132 de la LCSP que el procedimiento de contratación debe regirse por los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato, siendo contrario al mismo la introducción ex post de un criterio sancionador no previsto previamente en los pliegos*”.



Explica que “se ha producido una penalización nula de pleno derecho desde una perspectiva jurídica por los siguientes motivos:

- *Infringe el principio de legalidad (art. 9.3 CE y art. 132 LCSP), al imponer una consecuencia jurídica no prevista en los pliegos.*
- *Modifica de forma sobrevenida las reglas del procedimiento, en contra del artículo 146 LCSP.*
- *No encuentra amparo ni en la normativa aplicable ni en el contenido del expediente de contratación.*
- *Afecta directamente al principio de igualdad de trato, reconocido en los artículos 1 y 132 de la LCSP y en la jurisprudencia del TJUE”.*

Entiende finalmente que “la penalización impuesta se ha pretendido justificar en una interpretación extensiva y errónea de la Resolución 474/2024 del TARCJA (recurso 410/2024). Sin embargo, dicha resolución no establece una penalización aritmética de 4 puntos por el tipo de letra y, además, se refiere a un caso concreto en el que el incumplimiento afectaría al contenido mínimo exigido, lo cual no ocurre en el caso de Grupo ADL. Únicamente, se limita a advertir que la consecuencia teórica podría ser la no valoración de partes del proyecto, pero siempre en función del incumplimiento material del contenido requerido, y no de aspectos meramente formales. Por tanto, la extrapolación realizada por el órgano de contratación no tiene respaldo legal ni jurisprudencial, y constituye una aplicación incorrecta de la doctrina contenida en la resolución mencionada”.

2. Alegaciones del órgano de contratación

Comienza explicando que en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) se recoge que el denominado “PROYECTO DE GESTIÓN DEL SERVICIO”, sea valorable hasta 65 puntos. Destaca que en el pliego se establecen cuatro criterios valorables hasta 20 puntos, y a continuación el comité de expertos en su informe recoge que:

“Para la valoración de los mismos se ha establecido la siguiente parametrización:

En el apartado primero cuya puntuación máxima es hasta 20 puntos, se valora como regular, adecuado, bueno y excelente con la siguiente puntuación:

- *Regular: de 0 a 5.*
- *Adecuado: de 6 a 10.*
- *Bueno: de 11 a 15.*
- *Excelente: de 16 a 20.*

En el resto de los apartados cuya puntuación es de hasta 15 puntos, la valoración será igual que la anterior con las siguientes puntuaciones:

- *Regular : de 0 a 3,75.*
- *Adecuado: de 3,76 a 7,50.*
- *Bueno: de 7,51 a 11,25.*
- *Excelente: de 11,26 a 15”*

Invoca doctrina, aunque no lo menciona, de órganos especiales de resolución del recurso especial para concluir que no existen coeficientes de ponderación y subcriterios relativos a los criterios de adjudicación que pudieran haber tenido efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores. Expresa que la parametrización realizada por el comité de expertos ni altera ni modifica los criterios de adjudicación, y que simplemente es la fórmula que emplea el comité de expertos para valorar, cada criterio definido como regular, adecuado, bueno y excelente.



Explica que no se ha acreditado que la valoración haya sido arbitraria o que se hayan introducido criterios no previstos en los pliegos, sino que se ha seguido el procedimiento habitual de interpretación técnica de los mismos.

3. Alegaciones de la entidad adjudicataria.

Sus alegaciones al respecto vienen a ser coincidente con las del órgano de contratación, expresando que “*el comité de expertos en su valoración de los criterios de valoración por juicio de valor se limitó a concretar la motivación de la puntuación que le otorgaba a cada licitador sin que esto hubiera supuesto una modificación de la oferta por el operador económico de haberlo sabido con anterioridad ya que en todo momento se ajustó a los criterios y a la puntuación establecida en los Pliegos de Contratación, por lo que también este motivo debe desestimarse*”.

4. Consideraciones del Tribunal.

A. Sobre la nulidad de los criterios de adjudicación.

El PCAP no ha sido impugnado, y rige sobre las partes el conocido aforismo “lex inter partes”, ex artículo 139 de la LCSP, es decir, no se acredita una vulneración o infracción de la Ley que suponga la nulidad de los mismos.

La Sentencia del Tribunal Supremo 438/2021, de 24 de marzo (Roj: STS 1199/20219), ha confirmado la impugnación indirecta de los pliegos de la licitación en supuestos de nulidad. Señala el Alto Tribunal que:

"Tal como esta Sala ha expuesto en su reciente sentencia nº 398/2021 -que resuelve el recurso de casación nº 4883/2019, citado en el auto de admisión-, la respuesta a la pregunta acerca de la posibilidad de impugnación indirecta de los pliegos de cláusulas particulares de la contratación pública es la siguiente:

[...] Cabe excepcionalmente la impugnación indirecta de los pliegos rectores de la licitación, consentidos por no haberse impugnado directamente. Para ello deben probarse o las circunstancias a las que se refiere la jurisprudencia del TJUE o que incurrir en motivos de nulidad de pleno Derecho, motivos que se aprecian de forma excepcional y restrictiva.[...]"

No se ha ni fundamentado, ni aún menos acreditado, ninguna nulidad de pleno Derecho de los mismos.

Conforme a la doctrina de este Tribunal establecida en su Resolución 391/2015, de 17 de noviembre (desarrollada en otras posteriores; Resoluciones 104/2022, de 11 de febrero y 381/2022, de 13 de julio, entre otras), la regla general es que los pliegos son la ley del contrato entre las partes y la presentación de proposiciones implica su aceptación incondicionada por las entidades licitadoras, por lo que, en virtud del principio de “*pacta sunt servanda*”, y teniendo en cuenta que la recurrente no impugnó los pliegos en su día, necesariamente habrá de estar ahora a su contenido. La única excepción a esta regla es que el vicio o irregularidad afectante a los pliegos no hubiera podido detectarse en el momento de la aprobación de estos por un licitador normalmente diligente y razonablemente informado, siendo en un momento posterior de la licitación -normalmente, en la fase de valoración de las ofertas tratándose de los criterios de adjudicación- cuando es posible evidenciar la nulidad de la cláusula del pliego o del criterio en cuestión en la medida que propician una actuación sin límites y excesivamente discrecional del órgano de contratación, claramente vulneradora del principio de igualdad de trato. En este sentido, este es el criterio que, a sensu contrario, mantiene la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 12 de marzo de 2015, asunto C-538/13 Evigilo, apartados 52 a 58, al declarar que la efectiva aplicación de las Directivas de contratos y de recursos exige que una entidad licitadora, razonablemente



informada y normalmente diligente, que no pudo comprender las condiciones de la licitación hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, le informó de los motivos de su decisión, pueda interponer un recurso sobre la legalidad de la licitación hasta que finalice el plazo del recurso contra el acto de adjudicación. Por el contrario, si se admitiera el recurso, se estaría dejando al albur de las entidades licitadoras tanto la elección del momento en que resultaría posible impugnar los potenciales vicios de nulidad de los pliegos, como el propio curso del procedimiento de licitación.

Sobre esta cuestión también resulta ilustrativa nuestra Resolución 261/2022, de 6 de mayo, en la que se hace referencia a la Sentencia 20/2020 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 15 de enero de 2020 [Roj: STS 54/2020] al afirmar que «*En la STS de 19 de marzo de 2007 (RC 6169/2001) hemos recordado que tanto la doctrina del Tribunal Constitucional, como la jurisprudencia del Tribunal Supremo, consideran que el principio de buena fe protege la confianza que fundamentalmente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio. Lo que es tanto como decir que dicho principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos, constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes “venire contra factum proprium”*».

B. En cuanto al establecimiento de subcriterios en los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor por el comité de expertos excediendo de la discrecionalidad razonable.

El artículo 146.2 LCSP establece que cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, en su determinación, siempre y cuando sea posible, se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos. Es decir, siempre que sea posible, pero no anuda la necesidad de motivar a la no utilización de los criterios automáticos. Lo que se ha establecido en la norma legal es que debe priorizarse la ponderación de los criterios de adjudicación de carácter automático, de tal modo que la puntuación destinada a valorar las ofertas mediante fórmulas debe ser prioritaria, pero que si esa directriz se considera que no puede cumplirse en una licitación concreta, es decir, si la ponderación de los criterios basados en juicio de valor son predominantes, en los procedimientos de adjudicación abiertos y restringido, la consecuencia no es motivar la decisión, sino separar a la mesa de contratación y a los técnicos directamente vinculados al órgano de contratación de la valoración de las ofertas, de forma que deberá ser un comité de expertos el que realice la primera fase de valoración de ofertas mediante juicio de valor.

Por otro lado, en los procedimientos de adjudicación en los que los criterios dependientes de un juicio de valor tengan atribuida una ponderación mayor a los criterios automáticos de adjudicación, la valoración como en este caso, debe ser como decimos encargada a un comité formado por expertos con cualificación apropiada, que cuente con un mínimo de tres miembros. La LCSP con ello garantiza la transparencia, a efectos de evitar la arbitrariedad que pueda darse en la valoración. Los criterios de adjudicación se vinculan al concepto de calidad-precio, y ésta se evaluará con arreglo a criterios cualitativos y económicos, tal y como preceptúa el artículo 145, vinculados con el objeto contractual.

Sobre la previa concreción de los criterios de adjudicación que serán objeto de valoración, se considera un requisito esencial, debiendo recordar, en este sentido, una primera jurisprudencia más restrictiva del Tribunal de las Comunidades Europeas (TCE). Así, la Sentencia del TCE de 24 de enero de 2008, (ahora Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)), dictada en el asunto C-532/06, -consorcio Lianakis y otros contra el municipio de Alexandroupolis y otros-, tras aseverar que el principio de igualdad de trato comporta una obligación de transparencia, señalaba que:



1. Los potenciales licitadores deben conocer todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa de los mismos.
2. Los potenciales licitadores deben poder conocer la existencia y alcance de dichos elementos en el momento de preparar sus ofertas.
3. Por consiguiente, el órgano de valoración no puede establecer a posteriori coeficientes de ponderación, subcriterios o reglas no reflejados en el pliego.

La objetividad e imparcialidad en la valoración de las ofertas y el respeto al principio de igualdad de trato entre licitadores que consagra el artículo 1 de la LCSP exigen que los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor contengan detalle de los aspectos sujetos a evaluación y de las pautas necesarias para su ponderación. Así se ha venido señalando que:

“(…) este Tribunal viene manteniendo que los criterios sujetos a juicio de valor, como el aquí examinado, suponen un margen de discrecionalidad técnica para el órgano evaluador que no puede ser absoluto, sino que ha de estar correctamente enmarcado en unos aspectos de valoración previamente definidos y en unas reglas que sirvan de pauta y límite al mismo tiempo para la ponderación o puntuación de las ofertas”. (Resolución 137/2017, de 30 de junio).

También hemos indicado que *“(…) los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor y sus coeficientes de ponderación deben establecerse con claridad en los pliegos de manera que sean conocidos por los licitadores, sin que puedan generar desigualdad y falta de transparencia en la presentación y posterior valoración de las ofertas.*

En definitiva, el grado de concreción exigible a los pliegos será aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta libertad a la hora de ponderar las ofertas, sino propiciando que el mismo disponga de elementos, pautas y aspectos previamente definidos en los pliegos que enmarquen su posterior juicio técnico. Ello permitirá, de un lado, que los licitadores elaboren sus proposiciones de forma cabal con salvaguarda del principio de transparencia e igualdad de trato y de otro, que los órganos técnicos evaluadores respeten los límites de la discrecionalidad técnica en el ulterior proceso de valoración” (Resolución 48/2016, de 25 de febrero).

Al hilo de lo anterior y en relación con la ponderación de los subcriterios que no estaba inicialmente prevista en los pliegos, como alegan las recurrentes, existe una consolidada doctrina por parte de este Tribunal, con sustento en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en el sentido de que ello solo es admisible cuando se den las circunstancias señaladas por el citado Tribunal de Justicia, plasmada entre otras en las Resoluciones 125/2015, de 15 de abril, 186/2015 y 187/2015, ambas de 26 de mayo, 133/2017, de 27 de junio y 240/2017 de 13 de noviembre, que citan la Sentencia de 24 de noviembre de 2005 del citado Tribunal de Justicia en el asunto C-331/04 -ATI EAC Srl y Viaggi di Maio Snc y otros, que señala que *“El Derecho comunitario no se opone a que una mesa de contratación atribuya un peso específico a elementos secundarios de un criterio de adjudicación establecidos con antelación, procediendo a distribuir entre dichos elementos secundarios el número de puntos que la entidad adjudicadora previó para el criterio en cuestión en el momento en que elaboró el pliego de condiciones o el anuncio de licitación, siempre que tal decisión:*

- no modifique los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones;



- no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación;
- no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores.”

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

En el PCAP, en la cláusula 9.2.1 sobre los criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor se expresa que es criterio de adjudicación el “*PROYECTO DE GESTIÓN DEL SERVICIO. - HASTA 65 PUNTOS*”. Al respecto se refleja lo siguiente:

“Los licitadores deberán presentar un Proyecto del Sistema de Gestión en base a la consecución de los objetivos del servicio, en el que se valorará exclusivamente aquellas cuestiones técnicas que complementen las prescripciones técnicas recogidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas y que supongan innovaciones respecto a la organización planteada en el mismo, valorándose de la siguiente forma:

- 1.- Claridad en la exposición del proyecto, valorándose la propuesta organizativa del servicio, y especialmente sus objetivos, hasta 20 puntos.*
- 2.- Desarrollo de los protocolos de actuación establecidos por la empresa que clarifiquen su funcionamiento y gestión (altas, bajas, inicios del servicio, seguimiento del mismo, evaluación, ausencias, etc.). Para poder evaluar este apartado de protocolos, es imprescindible que por cada uno de ellos, se determine los objetivos, descripción de la situación en la que sería aplicable y esquema explicativo donde se clarifique el procedimiento de actuación, hasta 15 puntos.*
- 3.- Procedimiento de evaluación del funcionamiento del servicio, así como el de recepción, análisis y resolución de quejas y reclamaciones, hasta...15 puntos.*
- 4.- Metodología para el desarrollo y ejecución del servicio, así como la adecuación del proyecto al contexto socio-demográfico del municipio de Lepe, y la incentivación de la participación de los/as usuarios/as en la vida social, cultural y tradicional de la localidad, expresando en el proyecto la descripción de la misma, hasta...15 puntos.*

El Proyecto debe incluir obligatoriamente todo lo relacionado en los apartados reseñados anteriormente. En caso de que no se contemplará alguno de ellos en el mismo, la valoración total del Proyecto será de cero puntos.

Por otra parte, la redacción del mismo, no podrá exceder de 60 hojas, incluidas en ellas la portada y contraportada; debiendo usarse como fuente el tipo de letra Arial 11 y un interlineado sencillo”

Por otro lado, el comité de expertos, en su informe recoge:

“Para la valoración de los mismos se ha establecido la siguiente parametrización:

En el apartado primero cuya puntuación máxima es hasta 20 puntos, se valora como regular, adecuado, bueno y excelente con la siguiente puntuación:

- Regular: de 0 a 5.*
- Adecuado: de 6 a 10.*
- Bueno: de 11 a 15.*
- Excelente: de 16 a 20.*

En el resto de apartados cuya puntuación es de hasta 15 puntos, la valoración será igual que la anterior con las siguientes puntuaciones:

- Regular : de 0 a 3,75.*



•Adecuado: de 3,76 a 7,50.

•Bueno: de 7,51 a 11,25.

•Excelente: de 11,26 a 15”.

En primer lugar, y comparados los criterios de adjudicación aplicados en la valoración realizada con los elementos ponderados, anteriormente reproducidos, a todas las ofertas, debe concluirse que, con relación a la oferta concreta de las entidades adjudicatarias, no existen esas incoherencias señaladas en los cuatro criterios de adjudicación.

No puede decirse, que del informe se manifieste la clara voluntad de que la entidad adjudicataria haya sido la que han condicionado la valoración realizada por la comisión evaluadora. Es más, considera este Tribunal, que los criterios y subcriterios reproducidos en la valoración contenida en las alegaciones de la entidad recurrente, con relación a los elementos de ponderación desarrollados por la comisión evaluadora son previsibles y lógicos para una empresa que conozca el pliego de prescripciones técnicas. Es decir, no puede reputarse ningún elemento de los ponderados como imprevisible, algo que tampoco se ha justificado por las recurrentes.

No apreciamos incoherencias patentes ni ostensibles que vayan más allá de la discrecionalidad razonable, es decir no se aprecian incoherencias en términos generales. Si acaso en cuanto a las posibles incoherencias, si alguna pudiera apreciarse, estaría en el criterio cuarto, relativo a la “*metodología y contexto sociodemográfico*”, donde la entidad recurrente obtiene un solo punto más, 11 sobre 10 de la entidad adjudicataria. En efecto, cuando a la entidad adjudicataria se le valora con 10 puntos sobre 15, detrayéndole 5 puntos por ser “*poco innovador*”, por “*desconocimiento de festividades*”, y porque “*menciona asociación inexistente*”, a la entidad ÓBOLO, se le valora con 9 sobre 15, detrayéndole 6, por metodología generalistas, con lo que puede deducirse que son metodologías adecuadas las aportadas por la entidad adjudicataria. Con relación a ello, respecto de la entidad recurrente, Grupo ADL, se le otorgan 11 puntos, y solo se destacan aspectos positivos, es decir, “*Actividades realistas, contexto socio-demográfico bien descrito, apuestas por envejecimiento activo*”, y si bien no contiene un juicio negativo, está dentro de los márgenes de la discrecionalidad, sin que pueda observarse incoherencia entre las tres ofertas en ese criterio que sea suficiente para anular la puntuación otorgada. Por otro lado, se constata además que la adjudicataria no ha sido la que mejor puntuación ha obtenido en todos los criterios.

Por todo ello, y si bien es criterio de este Tribunal considerar que la redacción de estos criterios que no se contienen en los pliegos, no puede comportar, dada su amplitud, un exceso de discrecionalidad a la hora de valorar las ofertas, desconociendo los operadores económicos que tengan intención de concurrir a la licitación qué oferta deben hacer para obtener una mayor puntuación, (puesto que se desconoce qué aspectos técnicos se valorarán y cómo) ², a la vista de lo examinado no podríamos considerar que existen diferentes ítems o aspectos que coinciden en su redacción con la documentación técnica de las empresas adjudicatarias y que esto haya condicionado la puntuación de las demás. A más, sobre los elementos de ponderación, no se atacaron, sino que únicamente ataca su puntuación con relación a la motivación recibida de por qué recibe determinada numeración.

Por tanto, consideramos que existe un detalle extenso y prolijo de los aspectos que posteriormente han resultado valorados en las ofertas en el propio PCAP, sin que pueda prejuzgarse el exceso de discrecionalidad en la valoración, puesto que tal evaluación de las proposiciones es una actuación futura que habiéndose podido impugnar no se ha demostrado que se haya excedido de su cometido funcional y legal.

² Resolución de este Tribunal 157/2018.



La doctrina expuesta, una vez aplicada al caso que nos ocupa, conduce a que las exigencias de la citada Sentencia del TJUE, de 24 de noviembre de 2005, se cumplen en el supuesto examinado, pues el criterio está definido y ponderado en el pliego, así como los subcriterios en los términos examinados.

Asimismo, no se dan en el supuesto examinado las circunstancias que impedirían a la mesa de contratación atribuir un peso específico a elementos secundarios de un criterio de adjudicación establecido con antelación en el pliego, en la medida en que: i) no se han modificado los criterios y subcriterios de adjudicación establecidos en el pliego, ii) la valoración no contiene elementos nuevos desconocidos al tiempo de preparar las ofertas; en ese sentido, en ningún caso la oferta de la recurrente hubiera variado de haberse conocido la puntuación concreta otorgada a cada uno de los subcriterios, ni tampoco se argumenta nada al respecto en el recurso, y iii) ni la valoración se ha adoptado teniendo en cuenta elementos que pudieran tener un efecto discriminatorio en perjuicio de algunas de las entidades licitadoras.

Indicar, por último, que en el sentido expuesto por la jurisprudencia comunitaria se han manifestado los tribunales nacionales. Así, en un supuesto muy parecido al aquí valorado, como señala el órgano de contratación en su informe al recurso, la Sentencia 2262/2016, de 19 de septiembre de 2016, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, recurso 6/2016, establece en su fundamento jurídico tercero que *«Así pues, la resolución de este motivo exige determinar si se puede considerar como un defecto invalidante del procedimiento de adjudicación el hecho de que los informes técnicos, aceptados por el órgano de valoración, hayan otorgado una concreta puntuación a cada uno de los subcriterios descritos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas, cuando esta puntuación no estaba previamente recogida en los pliegos. (...) nada impide que el órgano de contratación o de valoración, en el ejercicio de su discrecionalidad técnica, pueda establecer puntuaciones a los subcriterios plasmados en el Pliego tendentes a objetivar y a autolimitar su propia discrecionalidad, introduciendo elementos reglados plenamente razonables, siempre y cuando se sujete estrictamente a los límites que para cada uno de los criterios estaban definidos en el Pliego. Y esto es exactamente lo que han hecho los informes técnicos cuando, al fijar la puntuación de cada criterio, han partido de la previa división en subcriterios para otorgarle una puntuación concreta y totalmente respetuosa con los porcentajes definidos en la base 15 del Pliego. Y, como indica la citada sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2011, no es admisible una alegación de parcialidad por ese solo hecho, sin alegar y acreditar algún dato que la justifique.*

Sobre una cuestión similar también se pronuncia la STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 7 de mayo de 2010, que indica lo siguiente “se plantea la cuestión de si es lícito que la mesa de contratación complete los criterios de adjudicación publicitados y establezca o desarrolle la forma de ponderarlos. Sobre ello se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de Luxemburgo en sentencias de 24 de noviembre de 2005 (num.. 345/05) y de 24 de enero de 2008 (num..10/08) (...)”».

Por otro lado, para concluir debemos señalar que, descartada esa extralimitación, debemos abordar la motivación realizada si traspasa los límites de la discrecionalidad. De este modo, a la vista de lo ya abordado, no procede pretender invalidar toda la valoración efectuada en la licitación sobre la única base de la motivación o justificación de la puntuación. Debe tenerse en cuenta que estamos ante la valoración de proposiciones con arreglo a criterios sujetos a juicio de valor, donde existe un componente subjetivo innegable que, dentro de un marco de especialización e imparcialidad del órgano evaluador, permite un margen de diferenciación en las calificaciones que no puede tacharse sin más y por aquel solo motivo como arbitrario o inadecuado. Como hemos sostenido en nuestras resoluciones (v.g. Resolución 137/2017, de 30 de junio) la esencia de los criterios dependientes de un juicio de valor estriba precisamente en la existencia de una actividad subjetiva de quien realiza el análisis, actividad que no puede ser arbitraria, pero que tampoco puede ser matemática. La admisión de dichos criterios lleva a reconocer conceptos cuya integración pueda hacerse por el órgano de contratación



mediante una apreciación o valoración subjetiva de ahí que los conceptos empleados para su definición admitan un margen de valoración.

La justificación y motivación por parte del órgano de contratación se considera clara, exhaustiva y acorde a los pliegos, no se puede considerar arbitraria por el mero hecho de que otra interpretación fuese más beneficiosa para los intereses de la recurrente. Y es que, por mucho que pueda discrepar la recurrente con la justificación del reparto de puntos (sobre la cual, insistimos, no hay indicio alguno de error o arbitrariedad a la luz del contenido de las diferentes ofertas), la realidad es que ninguna indefensión real o material se ha ocasionado a las mismas, dado que los criterios de valoración, que no fueron objeto de impugnación, son suficientemente expresivos y claros en cuanto a que aspectos iban a ser ponderados y el informe de valoración ha podido ser rebatido. No resulta exigible un informe de valoración ad hoc para cada licitadora hasta el punto de que alcance la descripción de todos y cada uno de los múltiples elementos diferenciadores existentes entre todas las empresas que concurren a la licitación.

El informe técnico de valoración es acorde a los pliegos, pues no se acredita fehacientemente ningún error manifiesto o arbitrariedad. Así, si bien las recurrentes cuestionan la validez del reparto de la puntuación técnica de su oferta y la de nuestra representada, lo cierto es que consta en el expediente el informe técnico que ha servido de apoyo a la decisión de la mesa, habiendo sido ratificados con posterioridad por el órgano de contratación.

Concluimos que la recurrente ha mostrado su disconformidad con la valoración técnica de las ofertas, esgrimiendo apreciaciones subjetivas, realizando una valoración paralela, sin acreditar, ni aportar prueba alguna que demuestre la existencia de un eventual error o arbitrariedad como requiere la doctrina de la discrecionalidad técnica, expuesta en el punto anterior.

Debe desestimarse este motivo del recurso especial, por no haberse demostrado en la valoración de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de una discrecionalidad no permitida o una arbitrariedad. En definitiva, en base a las consideraciones realizadas, procede asimismo desestimar el motivo del recurso interpuesto.

C. Sobre la petición de anular la detracción de 4 puntos por el criterio formalista en cuanto al criterio de adjudicación 3.

La entidad recurrente alega la existencia de una actuación arbitraria, pues en el pliego no se señala nada al respecto, sino únicamente que en el PCAP se expresa en la cláusula 9.2.1 que:

“Por otra parte, la redacción del mismo no podrá exceder de 60 hojas, incluidas en ellas la portada y contraportada; debiendo usarse como fuente el tipo de letra Arial 11 y un interlineado sencillo.”

La entidad recurrente conoce ya el criterio de este Tribunal, pues ya se pronunció sobre la detracción en el recurso 410/2024, con la resolución 474/2024. Así se expresaba en el fundamento de Derecho séptimo:

“En primer lugar, no puede darse la razón al órgano de contratación cuando esgrime que las puntuaciones de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor fueron publicadas y no se impugnaron en su momento. El recurso especial solo procede contra los actos establecidos en el artículo 44.2 de la LCSP, de modo que la impugnación de la citada valoración solo podía efectuarse con ocasión del recurso contra la adjudicación, en los términos previstos en el artículo 44.3 del citado texto legal conforme al cual “Los defectos de tramitación que afecten a actos distintos de los contemplados en el apartado 2 podrán ser puestos de manifiesto por los interesados al órgano al que corresponda la instrucción del expediente o al órgano de contratación, a efectos de su corrección



con arreglo a derecho, y sin perjuicio de que las irregularidades que les afecten puedan ser alegadas por los interesados al recurrir el acto de adjudicación.”

En cuanto al incumplimiento imputado por la recurrente a la oferta de la adjudicataria en el criterio sujeto a juicio de valor denominado “Proyecto de gestión del servicio” -valorado con hasta 65 puntos- hemos de partir de lo previsto en el apartado 12.2.4 del PCAP que, entre las normas de valoración y presentación de la documentación a incluir en el sobre B, señala que “El Proyecto exigido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, tendrá una extensión máxima de 60 hojas, incluidas la portada y contraportada, computando las páginas tanto en texto como en tablas, gráficos o planos. El texto se presentará solamente en hojas A-4, mientras que el resto podrá presentarse en otros formatos, computando cada gráfico, tabla o plano como una página, siempre que haga referencia a un único dato. El tipo de letra será Arial 11, y el interlineado será sencillo”.

Asimismo, el PCAP reitera esta extensión del proyecto cuando define este criterio de adjudicación. En tal sentido, señala que “El Proyecto debe incluir obligatoriamente todo lo relacionado en los apartados reseñados anteriormente. En caso de que no se contemplara alguno de ellos en el mismo, la valoración total del Proyecto será de cero puntos.

Por otra parte, la redacción del mismo no podrá exceder de 60 hojas, incluidas en ellas la portada y contraportada; debiendo usarse como fuente el tipo de letra Arial 11 y un interlineado sencillo”.

De tales previsiones del PCAP se desprende que el tipo de letra será Arial 11 con interlineado sencillo en todo el contenido del proyecto, ya sea texto, ya sean tablas o gráficos o planos. No hay razón para concluir que pueda cambiarse el tipo de letra y/o su tamaño en las tablas incorporadas al proyecto, como sucede en el caso del proyecto presentado por la adjudicataria.

En caso de incumplimiento de esta regla de valoración, el PCAP no prevé consecuencia específica como sí la establece para el caso de que el proyecto no incluya todo lo relacionado en los distintos apartados que contempla el pliego. En este último caso, se indica que la valoración total del proyecto será cero puntos. Así las cosas, aun cuando considerásemos la consecuencia menos gravosa para el caso de incumplimiento del tipo de letra y su tamaño -consistente en la no valoración del contenido escrito de las tablas, pero sí del resto del proyecto- ello conduciría a tomar en consideración un contenido incompleto del proyecto que acarrearía una valoración total de cero puntos al mismo por aplicación de la consecuencia prevista en el pliego para la otra regla de valoración.

Con base en las consideraciones anteriores, el motivo debe ser igualmente estimado y con ello el recurso interpuesto, debiendo anularse el acto impugnado con retroacción de las actuaciones para que se efectúe la valoración de las ofertas en los términos aquí analizados, y continúe el procedimiento hasta la adjudicación, en su caso. No procede realizar pronunciamiento sobre la adjudicación del contrato a favor de la recurrente en los términos que esta solicita, habida cuenta el carácter revisor de este Tribunal con competencia para anular los actos contractuales que infrinjan el ordenamiento jurídico (artículo 57.2 de la LCSP), correspondiendo al órgano de contratación adoptar la resolución que proceda en cumplimiento de lo aquí acordado”.

Es decir, se ordenaba al órgano que valorase la repercusión razonable del incumplimiento de esa formalidad exigida, pues habría sido contrario al principio de igualdad de partes, que aquellos que lo hayan respetado, sean menos valorados que los que incumplen la forma exigida en la redacción de una parte del proyecto (una parte en cuantía nada desdeñable, pues abarca 13 folios, es decir, no cumplía las exigencias anteriores de la página 33 a la 45 en cuanto a tipo y tamaño de letra, teniendo en cuenta que las tablas incluidas en las citadas páginas son imágenes cuyo tamaño se ha reducido para cumplir con el máximo de páginas permitidas.



En cualquier caso, y a pesar de que la entidad recurrente conocía el criterio, trae de nuevo la cuestión a un recurso especial de por sí extenso. Al respecto, el órgano de contratación ha valorado esa anomalía en la oferta de la entidad recurrente, en cumplimiento de nuestra resolución 474/2024, y estimamos que se ha realizado de forma proporcional dicha detracción, con solo 4 puntos sobre 15.

No obstante, y a mayor abundamiento, y sobre todo a efectos de dejar por zanjada la cuestión, debe considerarse que, aun estimándose la pretensión anulatoria de la sanción, de los 4 puntos, el efecto útil del recurso daría lugar a su desestimación igualmente, pues, la estimación en el presente recurso especial por solo este motivo no daría lugar a la estimación del recurso aún, pues el resultado final ha sido de 90 puntos para la entidad adjudicataria (CUIDAR-T) y 84 para la entidad recurrente, GRUPO ADL, por lo que en un supuesto escenario de estimación de que se le hubieran otorgado esos 4 puntos aun no alcanzaría a la entidad adjudicataria, y no le arrebataría la adjudicación.

El efecto útil, requiere que la resolución administrativa impugnada, pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite; esto es, el interés legítimo no puede ser asimilado al de interés en la legalidad (Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1997 –RJ1997, 2340- y de 11 de febrero de 2003-RJ 2003, 3267).

Por eso mismo, teniendo en cuenta esta doctrina, parece claro que para determinar si el interés que muestra la recurrente excede del mero interés por la legalidad, es preciso analizar si efectivamente concurre alguna ventaja de tipo jurídico que pueda calificarse como cierta y que correspondería a la recurrente, en caso de prosperar su pretensión.

Se concluye, por los cálculos expuestos que así a la recurrente, una eventual estimación de este recurso no le convertiría en adjudicataria del contrato.

Por todo ello debe desestimarse íntegramente el recurso y validarse el acto de adjudicación, en el que no concurre ninguna causa de anulabilidad y/o nulidad, dado que la única finalidad del recurso es lograr por la vía de impugnación aquello que no se obtuvo en la licitación, so pretexto de una inadecuada valoración.

UNDÉCIMO. SOBRE LA TEMERIDAD Y MALA FE EN LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO. MULTA A IMPONER CONFORME A CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD.

La entidad recurrente ya formuló algunas de las alegaciones que reitera en este recurso, que fueron contestadas algunas en la Resolución 474/2024, de 6 de noviembre y en la Resolución 182/2025, de 28 de marzo, de este Tribunal, y en algunos incidentes de ejecución. En dicha resolución se abordaron alguna de esas cuestiones, que ahora vuelve a reproducir. Vuelve a esgrimir defectos ya argüidos del recurso 410/2024, y en el recurso 128/2025, que concurrían en la tramitación del procedimiento de adjudicación determinantes de la nulidad de actuaciones; en concreto, señala los siguientes:

- En la composición de la mesa de contratación recogida en los pliegos y en la constitución de las dos primeras mesas no figura el Secretario o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico, conforme a lo previsto en el artículo 326 de la LCSP y en su Disposición adicional segunda relativa a la composición de las mesas en las entidades locales.
- En el informe de valoración de las ofertas con arreglo a criterios sujetos a juicio de valor se desglosan y puntúan una serie de subcriterios no recogidos en los pliegos.



Ya se vertieron por este Tribunal las siguientes consideraciones, desestimatorias a su pretensión en los siguientes términos:

“1) La alegación sobre inadmisión del recurso por incompetencia de este Tribunal ya ha sido respondida en el fundamento de derecho primero donde se ha argumentado la competencia del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía para resolver el presente recurso especial.

2) El acceso a la documentación obrante en el procedimiento de recurso tramitado en este Tribunal ha tenido lugar en los términos que constan en la diligencia de vista donde se indica que “Las personas comparecientes solicitan concretamente y acceden al informe elaborado por el órgano de contratación al recurso 410/2024”.(..)

Siendo entonces la adjudicataria se expresaba en la resolución 474/2024, de 6 de noviembre que:

“3) Las alegaciones vertidas sobre defectos de tramitación en el procedimiento de adjudicación determinantes de la nulidad de actuaciones no son admisibles en el procedimiento de recurso especial. Debe tenerse en cuenta que, tal y como el legislador lo ha configurado, el recurso especial no da lugar a un procedimiento contradictorio entre la empresa recurrente y los demás licitadores en el que, a modo de la reconvencción del proceso civil, estos últimos puedan ampliar en sus alegaciones el objeto del litigio y, por lo tanto, el ámbito de la resolución. Como señala la Resolución 92/2016, de 26 de julio, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, “el alcance de la resolución se fija solo en la petición del recurso (artículo 47.2 TRLCSP), mientras que el trámite de alegaciones de los interesados obedece al mandato constitucional de garantizar su audiencia (artículo 105.3 de la Constitución), pero no les concede una vía de impugnación o reconvencción, por lo que su posición procedimental no es en absoluto análoga a la del recurrente ni a la del demandado del pleito civil”.

En el supuesto analizado, ADL denuncia defectos de tramitación determinantes de nulidad que, según manifiesta, afectan a la composición de la mesa de contratación, a la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor y a la suspensión acordada por la mesa de la sesión en que iban a ser valoradas las ofertas con arreglo a criterios de evaluación automática. Su pretensión es que este Tribunal, apreciando la existencia de los citados defectos, declare la nulidad de pleno derecho del procedimiento para que el órgano de contratación apruebe nuevos pliegos y se inicie una nueva licitación.

La citada pretensión no puede tener cabida en el trámite de alegaciones. ADL no puede articular una petición anulatoria de la licitación y, por tanto, de la propia resolución impugnada en virtud de la cual ha resultado adjudicataria. Ello equivaldría a admitir que puede impugnar una resolución que le es favorable alineándose en la posición de la propia recurrente e incluso yendo más allá pues solicita la anulación de todo el procedimiento de licitación. Además, el trámite de alegaciones al recurso especial constituye un trámite de audiencia de los interesados que no puede encubrir en modo alguno el ejercicio de una acción impugnatoria, la cual sería además extemporánea.

Como se ha indicado, el alcance de la resolución de los tribunales administrativos de recursos contractuales se fija solo en el petitum del recurso (artículo 57.2 de la vigente LCSP), debiendo inadmitirse las alegaciones de ADL en cuanto desbordan el ámbito de la resolución del recurso especial”.

Es decir, ya se le comunicaba la extemporaneidad del recurso especial contra los pliegos. Seguía dicha resolución exponiendo:



“5) Finalmente, debe desestimarse la alegación de que este Tribunal ha realizado manifestaciones interpretativas en el escrito de traslado del recurso a la interesada que pudieran suponer una alteración del procedimiento, al no ser posible valorar las pruebas aportadas más que en la fase de resolución.

Al respecto, el escrito de la Secretaría del Tribunal a que se refiere la interesada señalaba, en lo que aquí interesa, que <<se le comunica que el órgano de contratación en su informe se allana parcialmente a las pretensiones de la recurrente respecto de los alegatos PRIMERO Y SEGUNDO del escrito de recurso, en los siguientes términos “No entendemos que exista discrecionalidad en la valoración de los criterios automáticos, puesto que, la valoración se realiza tras comprobar la documentación aportada, aplicándose los criterios sin apreciaciones técnicas. Cosa distinta es que la valoración de la Mesa no sea correcta, pero en ningún momento existen valoraciones subjetivas de dichos criterios, ni tampoco se ha rechazado aplicar puntuaciones a la entidad recurrente, simplemente la valoración de los criterios automáticos no ha sido acertada”>>.

El citado escrito se limita a recoger literalmente aquella parte del contenido del informe al recurso en el que se reconoce que no ha sido correcta la valoración de la oferta por parte de la mesa. No existe ninguna interpretación del citado informe ni se ha valorado prueba alguna, solo se ha efectuado una mera puesta en conocimiento de los interesados de aquella manifestación efectuada por el órgano de contratación. Es más, a la vista del citado escrito de la Secretaría del Tribunal, ADL solicitó acceso al expediente y ha podido examinar el informe completo al recurso; por tanto, la hipotética irregularidad que invoca -y que este Tribunal no aprecia- tampoco le habría deparado indefensión ni perjuicio alguno, careciendo en todo caso de efectos invalidantes.

Con base en las consideraciones realizadas, no cabe admitir ninguna de las alegaciones efectuadas por la interesada.”

A pesar de ello ha vuelto a reiterar algunas de estas argumentaciones.

En cuanto a la composición mesa de contratación, si bien es cierto que plantea cuestiones nuevas, no lo realiza en el momento oportuno pues estamos ante una adjudicación, no procediendo valorarse en este momento. Al igual ocurre con la cuestión relativa a la detracción de los 4 puntos por el motivo formal de la presentación de la oferta en el criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor (letra arial 11).

Sirva esta muestra de repetición de alegaciones en cuestiones ya resueltas por este Tribunal, que exige que acudamos al artículo 59 de la LCSP, el cual viene a señalar que la resolución del recurso especial solo es susceptible de recurso contencioso-administrativo, siendo directamente ejecutiva y sin que proceda la revisión de oficio de la misma.

Por todo ello, podemos concluir que la entidad recurrente, tanto en el incidente que se inadmitió (que se ha citado), en el recurso 128/2025, como en este nuevo recurso especial, ha estado repitiendo argumentos ya abordados.

A ello debe unirse la reiteración en la conducta, reiterativa, pues en la resolución 182/2025, de 28 de marzo de 2025, por la que se inadmitía el recurso 128/2025, ya se le impuso multa en cuantía máxima de 3.000 euros, pues teníamos ya en cuenta que la entidad recurrente es la actual prestataria del servicio, el cual está prorrogado. Asimismo, en aquel recurso especial solicitó con esta finalidad expresamente la suspensión cautelar del procedimiento.

Ante la concurrencia de estas circunstancias, y sin olvidar que ahora ha vuelto a obtener la suspensión automática por efecto del artículo 53 de la LCSP, por recurrir la adjudicación, este Tribunal estima que debe



considerarse el tenor del artículo 58.2 de la LCSP el cual establece: «En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma». En este sentido señala la Sentencia de 5 de febrero de 2020 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional:

“Es criterio de esta Sala que «La finalidad de esta potestad sancionadora no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación suspende la tramitación del expediente de contratación hasta su resolución» (sentencias, Sección Cuarta, de 14 de julio de 2013 (recurso 3595/12) y 14 de mayo de 2014 (recurso 278/13). En relación con el origen de esta norma, el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 a la Ley indicaba que parecía oportuno articular «algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial»; en esta línea se apuntaba al establecimiento de un mecanismo de inadmisión en supuestos tasados legalmente o en la atribución de la «facultad de sancionar al recurrente en casos de temeridad y mala fe», pues «en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas» (sentencia, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015 (recurso 26/2014). Interpretando esta potestad sancionadora se ha considerado ajustado a derecho la sanción cuando se reiteraban argumentos que ya habían sido desestimados, calificando la conducta de abusiva y con la única finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público por llevar aparejada una suspensión automática (sentencia, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014 (recurso 456/12). Se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio (sentencia, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014))”.

Al respecto, la jurisprudencia viene considerando temeraria la interposición de recursos carentes manifiestamente de fundamento o de viabilidad jurídica. Así la Sentencia del Tribunal Supremo número 3159, de 11 mayo 2004, dictada en el recurso 4634/2001, declara que puede estimarse la existencia de temeridad procesal pues ésta puede predicarse «cuando falta un serio contenido en el recurso que se interpone o cuando es clara la falta de fundamento en la cuestión que con él se suscita», o cuando de forma reiterada, se dan pronunciamientos sobre la misma cuestión, como por ejemplo se señaló en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 abril 1990, «La contumacia del Ayuntamiento en interponer y mantener recursos como el que resolvemos en contra del criterio tan repetidamente sentado por este Tribunal, demuestra una temeridad por su parte que le hace acreedor de las costas de la apelación».

En este supuesto, el Tribunal, tras el análisis del contenido del presente recurso, algunas de las alegaciones realizadas han consistido en una reiteración de las sostenidas en los recursos anteriores presentados en esta licitación, conociendo el criterio de este Tribunal. Como es la cuestión relativa a la composición de la mesa, o la alegación relativa a la penalización por el tipo de letra usada contraviniendo lo preceptuado en el pliego, ya abordado por la Resolución 474/2025 citada anteriormente.

Debe tenerse en cuenta la repetición de argumentos que ya han sido contestados desestimatoriamente o a mayor abundamiento en la inadmisión de otro incidente por este Tribunal, siendo además la actual prestataria, pues la complejidad del recurso especial a base de reiteración de argumentos en algunos casos, deja claro como ya se dijo en un procedimiento de recurso especial anterior, que el comportamiento de la entidad recurrente supone de nuevo una inusitada y clara voluntad de paralizar la presente contratación a efectos de continuar prestando el servicio como ya se apreció en la Resolución 182/2025, de 28 de marzo.



Por ello se observa que solicita, con cualquier motivo, aunque esté contestado la nulidad de todo el procedimiento a efectos de retrasar de nuevo una nueva adjudicación, pues conoce que tras la formalización del contrato a la entidad que ha resultado adjudicataria supondrá que no siga prestando los servicios.

Todo ello es indicativo de lo que supone un ejercicio abusivo del recurso especial en materia de contratación, más aún, teniendo en cuenta que, como consecuencia del recurso especial presentado por el mismo recurrente, así como el incidente de ejecución, donde conoce la posición de este Tribunal con respecto a determinadas cuestiones. Es decir, existe una reiteración no admisible que son indicadores de la mala fe y la temeridad en un mismo procedimiento de contratación.

En cuanto al importe de la multa, el artículo 58.2 de la LCSP dispone que *«(...) será de entre 1.000 y 30.000 euros, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos.»*.

En el supuesto enjuiciado, este Tribunal, acuerda imponer a la recurrente multa, habida cuenta de que se constata por todas estas circunstancias y por la reiteración de la conducta, a sabiendas de que puede ser multado, la mala fe, por querer seguir prestando el servicio a base de paralizaciones del procedimiento de contratación, así como temeridad en la interposición, como ocurre con algunos fundamentos donde pretende la nulidad de los pliegos con ocasión de la adjudicación.

Por los motivos ya expuestos, y siendo en este caso de reiteración en la conducta, es necesaria una motivación de la cuantía en la que esta debe quedar impuesta, teniendo especialmente en cuenta, además del perjuicio ocasionado al órgano de contratación el especial beneficio que pudiera estar obteniendo como consecuencia de la prórroga forzosa del servicio, la reiteración, y de que el límite máximo de la multa a imponer alcanza los 30.000 euros, (y de que la Ley establece esas dos circunstancias la temeridad y la mala fe), estimamos que al concurrir de forma manifiesta la temeridad, y la mala fe, que ya apreciamos en un recurso anterior, la multa deberá quedar fijada en un hipotético tramo medio de la horquilla legalmente establecida en el citado precepto.

En consecuencia, este Tribunal, de conformidad con lo estipulado en el artículo 58.2 de la LCSP, acuerda imponer a la empresa recurrente una multa en la cuantía máxima de 15.000 euros, toda vez que aún no ha sido cuantificado el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a las restantes licitadoras.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GRUPO ADL SOCIEDAD COOPERATIVA ANDALUZA** contra la resolución de adjudicación de resolución de adjudicación de 6 de mayo de 2025 dictada en el procedimiento de contratación denominado “Servicio de ayuda a domicilio en el Municipio de Lepe (Huelva)”, convocado por el Ayuntamiento de Lepe (Expte. 6341/2022).

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. Declarar que se aprecia temeridad y mala fe en la interposición del recurso, por lo que procede la imposición de multa en la cuantía máxima de 15.000 euros en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.



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

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

