

**Recurso 245/2025**  
**Resolución 310/2025**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 6 de junio de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **EMILIVIA ESPECTÁCULOS S.L.** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otra documentación, rige el procedimiento de licitación del contrato denominado «Organización de festejos taurinos 2025», expediente número 601\_2025, convocado por el Ayuntamiento de Beas (Huelva), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 12 de mayo de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución por procedimiento abierto simplificado y tramitación ordinaria, cuyo valor estimado asciende a 142.350 euros. Asimismo, dicho día, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el citado perfil de contratante.

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

**SEGUNDO.** El 26 de mayo de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación general de la Junta de Andalucía, y dirigido a este Órgano, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente arriba citada (en adelante la recurrente) contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otra documentación, rige el procedimiento de licitación del contrato citado en el encabezamiento de la presente resolución.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 26 de mayo de 2025, se da traslado del escrito presentado al órgano de contratación del Ayuntamiento de Beas y se le solicita que aporte el informe sobre el recurso especial en materia de contratación interpuesto, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución.

Con fecha 28 de mayo de 2025 se recibe escrito del Ayuntamiento, al que se adjunta certificación de la persona titular de la Secretaría de la citada Corporación Local del pleno celebrado el 27 de junio de 2024, en el que se

adoptó el acuerdo denominado de “atribución y delegación de competencias” para la resolución de recursos especiales en materia de contratación al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación de Huelva.

Asimismo, se recibió del órgano de contratación la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, tras su reiteración posterior, ha sido recibida en este Tribunal.

Mediante escritos de la Secretaría del Tribunal, de 28 de mayo de 2025, se dio traslado del recurso a los interesados en el procedimiento, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones; no habiéndose presentado.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO. Competencia.

Primero. Con carácter previo al examen de cualquier otro requisito de admisibilidad del recurso y de la cuestión de fondo suscitada en el mismo, procede analizar la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso interpuesto, teniendo en cuenta que el único documento que ha remitido el Ayuntamiento de Beas es la citada certificación de la persona titular de la Secretaría de la mencionada Corporación Local. De esa certificación resulta que la denominada Comisión Informativa Asesora General remite información sobre un procedimiento que habría tramitado dicha Comisión. El expediente se habría tramitado con el número 452/2025, y lleva como rúbrica “*atribución y delegación de competencias para resolución de recursos especiales en materia de contratación de recursos contractuales de la Diputación Provincial de Huelva*”.

En la misma, lo que se certifica es que en dicha Comisión por unanimidad se acuerda elevar al Pleno de la Corporación una propuesta de acuerdo. No se certifica el acuerdo en sí mismo de esa denominada atribución de competencias por el Pleno, órgano con competencias en contratación. Así la LCSP, en la disposición adicional 2ª, señala que es el órgano de contratación de las entidades locales, salvo respecto de aquellos contratos que sea competencia del correspondiente alcalde o presidente. De este modo el alcalde o presidente de la corporación es el órgano de contratación en los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras, concesión de servicios y contratos administrativos especiales cuando su valor estimado no supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni la cuantía de 6.000.000 euros; y su duración no sea superior a 4 años, incluyendo sus eventuales prórrogas. Así, la junta de gobierno local es el órgano de contratación en el caso de municipios de gran población (LBRL art.121).

Es decir, lo remitido no es una certificación del pleno, que en su caso sería el competente, sino de otro órgano acordando elevar una propuesta al pleno el 18 de febrero de 2025.

En cualquier caso, debemos traer a colación distintas resoluciones emitidas en fechas recientes por este Tribunal con relación a distintos municipios de la provincial de Huelva. Son las resoluciones 206/2023, 453/2023, 444/2023, 474/2024, 651/2024, 656/2024, 57/2025, 58/2025, 63/2025, 103/2025, 182/2025, 278/2025, donde ya se ha abordado esta cuestión.

En este sentido, el artículo 46 de la LCSP relativo al órgano competente para la resolución del recurso en las comunidades autónomas y entidades locales, dispone en su apartado primero que «*En el ámbito de las Comunidades Autónomas, la competencia para resolver los recursos será establecida por sus normas respectivas, debiendo crear un órgano independiente cuyo titular, o en el caso de que fuera colegiado al menos su Presidente, ostente cualificaciones jurídicas y profesionales que garanticen un adecuado conocimiento de las materias que*



sean de su competencia. El nombramiento de los miembros de esta instancia independiente y la terminación de su mandato estarán sujetos en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad a condiciones que garanticen su independencia e inamovilidad». Asimismo, el primer párrafo de su apartado cuarto establece que «En lo relativo a la contratación en el ámbito de las Corporaciones Locales, la competencia para resolver los recursos será establecida por las normas de las Comunidades Autónomas cuando estas tengan atribuida competencia normativa y de ejecución en materia de régimen local y contratación».

Al respecto, el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, lo define en su artículo 1 como órgano de carácter especializado que actuará con plena independencia funcional, al que corresponderá, entre otras competencias, el conocimiento y resolución de los recursos especiales en materia de contratación contra actos dictados en materia de contratación pública que emanen de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades instrumentales de la misma que ostenten la condición de poderes adjudicadores.

Asimismo, el artículo 10 de dicho Decreto, modificado por el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, dispone lo siguiente:

*«1. En el ámbito de las entidades locales andaluzas y de los poderes adjudicadores vinculados a las mismas, la competencia para el conocimiento y resolución del recurso especial en materia de contratación y de las reclamaciones a que se refiere el artículo 1 de este Decreto corresponderá a los órganos propios, especializados e independientes que creen, que actuarán con plena independencia funcional conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y en los términos establecidos en 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, y en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.*

*2. De conformidad con la competencia de asistencia material a los municipios que atribuye a las provincias el artículo 11.1.c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, y en la forma regulada en el artículo 14.2 de dicha Ley, el conocimiento y resolución de estos recursos especiales y reclamaciones podrán corresponder a los órganos especializados en esta materia que puedan crear las Diputaciones Provinciales.*

*3. Con la excepción que se contempla en el párrafo segundo de este apartado, en caso de que las entidades locales y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía será el competente para resolver los recursos y reclamaciones respecto a los actos de dichas entidades.*

*Cuando los recursos y reclamaciones se interpongan respecto de actos dictados por Diputaciones Provinciales o municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía exigirá la suscripción de convenio con la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda en el que se estipulen las condiciones para sufragar los gastos derivados de esta asunción de competencias».*

Por tanto, en lo que se refiere a los recursos de las entidades locales de Andalucía o de sus poderes adjudicadores vinculados, hay que estar a lo dispuesto en la norma autonómica sobre la materia, en concreto, al mencionado artículo 10 del citado Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, precepto que no atribuye directamente



competencia a este Tribunal para la resolución de los recursos especiales procedentes de dichas Corporaciones, pues solo en el caso de que estas no opten por la creación de sus propios órganos, ni acrediten la asistencia de la Diputación Provincial, será cuando este Tribunal tenga competencia para resolver los citados recursos.

En este sentido, es necesario recordar que este Tribunal tiene establecida una constante doctrina respecto de la cuestión de la competencia y la extensión de la jurisdicción de los órganos administrativos o tribunales de resolución del recurso especial en materia de contratación. Se trata de órganos administrativos especializados creados por la legislación nacional y autonómica, como exigencia del Derecho de la Unión Europea, desde el punto de vista de la naturaleza y caracteres del propio recurso especial, constituyéndose éste como garantía de independencia hacia los administrados.

La Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, en cuanto los caracteres y requisitos que deben reunir estos órganos especializados señala lo siguiente:

- Considerando número 22 indica que *«el órgano de recurso independiente del poder adjudicador o de la entidad contratante»* debe examinar todos los aspectos pertinentes para establecer si razones imperiosas de interés general requieren que se mantengan los efectos del contrato en los supuestos en que se declare su ineficacia.

- Artículo 2.3 establece que se somete *«a un órgano de primera instancia independiente del poder adjudicador»* un recurso referente a una decisión de adjudicación de un contrato y que los Estados miembros garantizarán que el poder adjudicador no pueda celebrar el contrato hasta que el órgano que examine el recurso haya tomado una decisión sobre la solicitud de medidas provisionales o sobre el fondo del recurso.

- Artículo 2.9 contiene referencias que también son de aplicación a los órganos de naturaleza no jurisdiccional encargados de resolver los recursos. En efecto, dicho precepto señala que:

*«Cuando los órganos responsables de los procedimientos de recurso no sean de carácter jurisdiccional, sus decisiones deberán ir siempre motivadas por escrito. Además, en ese caso, deberán adoptarse disposiciones para garantizar que cualquier medida presuntamente ilegal adoptada por el órgano de recurso competente, o cualquier presunta infracción cometida en el ejercicio de las facultades que tiene conferidas, pueda ser objeto de un recurso jurisdiccional o de un recurso ante otro órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 234 del Tratado CE, y que sea independiente en relación con el poder adjudicador y con el órgano de recurso.»*

*El nombramiento de los miembros de esta instancia independiente y la terminación de su mandato estarán sujetos a las mismas condiciones aplicables a los jueces en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad. Como mínimo, el presidente de esta instancia independiente deberá poseer las mismas cualificaciones jurídicas y profesionales que un juez. Esta instancia independiente adoptará sus decisiones previa realización de un procedimiento contradictorio y tales decisiones tendrán, por los medios que estipule cada Estado miembro, efectos jurídicos vinculantes.»*

Estamos, por tanto, ante un concepto de independencia que se construye sobre la base de criterios formales (jurisdiccional o no) y criterios funcionales (la condición de sus miembros, su nombramiento, la duración del mandato o su revocabilidad).

A tal fin, para abordar esta cuestión hemos de remontarnos a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 27 de abril de 1994, Almelo y otros (Asunto C-393/92), donde el Tribunal identificaba seis



criterios que confieren la condición de “*órgano jurisdiccional*”: el origen legal del órgano; su permanencia; el carácter obligatorio de su jurisdicción; el carácter contradictorio del procedimiento; la aplicación de normas jurídicas y la independencia (considerando 21). De este modo, concluía que la petición de justicia que se producía en el marco de un procedimiento finalizaba con una decisión calificable con el carácter de “*jurisdiccional*”.

De esta jurisprudencia derivan una serie de criterios determinantes de la naturaleza de “*órgano jurisdiccional*” (a los efectos de considerar que es posible que los órganos administrativos de control de la contratación pública pudieran plantear una cuestión prejudicial). Respecto de los caracteres señalados, por un lado, estaría el requisito del origen legal, es decir, el origen legal de la creación del órgano. En segundo lugar, sería la vocación de su nacimiento con carácter de permanencia, es decir que el mismo no hubiera sido creado “*ad hoc*” para conocer de un recurso o asunto concreto. En tercer lugar, el carácter de jurisdicción obligatoria, lo cual supone que las partes están obligadas a dirigirse al órgano para la resolución de un litigio, en dos sentidos, ya sea porque las resoluciones que dicta son vinculantes y coercibles, ya sea porque sus resoluciones administrativas solo son recurribles en vía contencioso-administrativa. Otras notas necesarias serían que el procedimiento fuera contradictorio (que los interesados pueden presentar escritos de alegaciones y pruebas en apoyo de sus pretensiones y solicitar la celebración de vista pública), que lleven a cabo la aplicación de normas jurídicas, así como el consabido carácter independiente (funciones desarrolladas con plena autonomía, sin vínculo de subordinación y sin recibir órdenes ni instrucciones de origen alguno).

Todos estos caracteres tienen un corolario común, ofrecer la garantía de la independencia y mostrar, desde el inicio del procedimiento, cuáles son todas las reglas sustanciales de desenvolvimiento de una determinada licitación. Así, el documento básico donde se han de plasmar estos caracteres como garantía de la transparencia, igualdad, y no discriminación son los pliegos, los cuales como veremos suponen determinadas exigencias que tienen la consideración de contenido mínimo necesario que resultará invariable, salvo que se produzca su previa modificación siempre y cuando sea ello posible.

Es decir, los pliegos son los documentos básicos y esenciales de cualquier licitación pública que garantizan el desenvolvimiento de la licitación conforme a los principios y garantías legales que rigen el procedimiento. Los pliegos contienen los derechos y obligaciones de las partes, de tal modo que únicamente el contrato podrá completar (que no contradecir) los derechos y obligaciones, y concretar el modo de ejercicio, en su caso de estos. El artículo 139.1 de la LCSP, viene a reflejar legalmente el aforismo “*el pliego es ley del contrato*”, siendo constante la mención por la doctrina y los tribunales de recursos contractuales al carácter obligatorio y plenamente vinculante de los pliegos para el órgano de contratación, para todos los licitadores y para el contratista, como “*Lex inter partes*”. Ello supone la necesidad y obligación de que los órganos de contratación sean rigurosos en su redacción, así como los órganos de resolución del recurso especial en su aplicación.

Sobre lo expuesto, conviene hacer referencia al citado Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, en lo relativo a la regulación de la tramitación del recurso especial. En este sentido, establece su artículo 1.b) que el objeto de dicho reglamento es el desarrollo de la regulación del procedimiento del recurso especial en materia de contratación. Es conveniente recordar que, en lo que se refiere al contenido de los pliegos, señala en sus artículos 10 y 11, por remisión de su disposición adicional primera, que será contenido mínimo de los pliegos el establecimiento de la atribución de la competencia del órgano a quien competa la resolución del recurso especial en materia de contratación.

Esta idea lógicamente enlaza con las garantías de los administrados, y con el derecho al “*juez ordinario predeterminado por la Ley*”, aplicable al ámbito del recurso especial, dada su naturaleza cuasi jurisdiccional, lo



cual supone una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva que comporta la predeterminación del órgano que ha de conocer de un asunto con anterioridad a la existencia o al surgimiento de la controversia concreta. Supone que la ley, con carácter previo a su actuación, haya creado el órgano y lo haya dotado de jurisdicción y competencia, cuestión que en el ámbito contractual únicamente puede garantizarse con su plasmación previa en los pliegos. En este sentido, el artículo 24 de la Constitución Española supone según repetida doctrina del Tribunal Constitucional «*que el órgano judicial haya sido creado por una norma legal invistiéndolo de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial y que su régimen orgánico y procesal no permita calificarlo de órgano especial o excepcional (SSTC 210/2009, de 26 de noviembre, y 220/2009, de 21 de noviembre, entre otras)*».

En el supuesto analizado, el anuncio de licitación y los pliegos no constan que hayan sido publicados con anterioridad a la denominada “atribución” o delegación” al órgano administrativo de resolución del recurso especial de la Diputación Provincial de Huelva, puesto que lo único que se ha remitido es una propuesta elevada al pleno de la corporación como órgano competente. Tampoco nada mencionan con respecto al órgano de revisión de decisiones en materia contractual. Nada consta en el anuncio de licitación y en el pliego de cláusulas administrativas particulares se expresa en la cláusula 19ª que: “*Si el contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme al artículo 44 de la LCSP, la formalización no podrá efectuarse antes de que transcurran quince días hábiles desde que se remita la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos*”.

Al respecto, no expresando nada ni el anuncio de licitación ni los pliegos en el momento de su publicación, debe estarse a la regla que atribuye la competencia de forma subsidiaria a este Tribunal, ex artículo 10 del citado Decreto 332/2011, perpetuándose la misma hasta la finalización de dicho procedimiento de contratación respecto de todos aquellos actos que pudiesen ser susceptibles de recurso especial en materia de contratación. Por todo ello, desde dicho momento de la no atribución de competencia a ningún órgano especial, es ahora inocuo un acto posterior que altere la competencia, de tal modo que ese posible acto paccionado entre el Ayuntamiento y la Diputación que hiciere perder la competencia a este Tribunal no supondría un desplazamiento de la misma con validez en Derecho en lo relativo al presente procedimiento de licitación.

Segundo. Como se ha expuesto, se ha remitido un certificado de la Comisión informativa Asesora General que remite información sobre un procedimiento que habría tramitado dicha comisión. El expediente se habría tramitado con el número 452/2025, y lleva como rúbrica “atribución y delegación de competencias para resolución de recursos especiales en materia de contratación de recursos contractuales de la Diputación Provincial de Huelva”.

Como decimos es una propuesta al pleno que tiene el siguiente contenido:

*“La Diputación Provincial de Huelva, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.2 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales, de conformidad con la competencia de asistencia material a los municipios en los términos establecidos en el artículo 5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía y la legislación vigente en materia de contratación pública, ha creado el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación de Huelva.*

*Es un órgano colegiado especializado, que actúa con plena independencia funcional, transparencia e integridad en el ejercicio de sus competencias.*

*De conformidad con lo establecido en su Reglamento de Organización y Funcionamiento, publicado en el BOP núm. 63 de 1 de abril de 2022, es competente para conocer y resolverlos recursos especiales en materia de contratación*



*que se formulen frente a los actos y decisiones a que se refiere el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, así como las reclamaciones reguladas en los artículos 119 y ss. del Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas Directivas de la Unión Europea.*

*El Tribunal tiene ámbito de actuación respecto de aquellas Entidades Locales de la provincia y sus entes instrumentales que ostenten la condición de poderes adjudicadores, cuando hayan atribuido la competencia al tribunal Administrativo al amparo de lo dispuesto en el ya citado artículo 10.2 del Decreto 332/2011.*

*En base a lo anteriormente expuesto, elevo al Pleno de la Corporación la siguiente*

#### **PROPUESTA DE ACUERDO.**

*ÚNICO. Atribuir y delegar las competencias para la resolución de recursos especiales en materia de contratación que se formulen frente a los actos y decisiones a que se refiere el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, así como las reclamaciones reguladas en los artículos 119 y ss. del Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas Directivas de la Unión Europea, correspondientes al Ayuntamiento de Beas(Huelva), al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación Provincial de Huelva”.*

En este sentido, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Excm. Diputación Provincial de Huelva, publicado el 1 de abril de 2022 en el Boletín Oficial de la provincia de Huelva número 63, expresa en el apartado 2 de su artículo 1 que el ámbito de actuación del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación de Huelva es el siguiente: «(...) b) *Entidades Locales de la Provincia de Huelva, sus organismos autónomos y sus entidades instrumentales que ostenten la condición de poderes adjudicadores, cuando hayan atribuido la competencia al Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 322/2011, de 2 de noviembre*».

Este Reglamento, en cuanto a la atribución de las competencias en su artículo 1.1 se remite al artículo 46.4 de la LCSP y al citado Decreto autonómico, previendo únicamente en su disposición adicional primera, bajo la rúbrica de “Convenios y acuerdos de adhesión”, que «*la Diputación de Huelva mantendrá actualizada y hará pública la relación de entidades adheridas, mediante el régimen de convenios o acuerdos de adhesión, al Tribunal. A tal fin se aprobará un modelo de adhesión al Tribunal*».

Por su parte, el mencionado Decreto autonómico recoge en el artículo 10 que la fórmula o instrumento jurídico para atribuir la competencia a este Tribunal por parte de las Diputaciones provinciales o Ayuntamientos de gran población será el convenio, pero no lo recoge respecto de la forma de atribuir la competencia de los Ayuntamientos al órgano que pudieran crear las Diputaciones provinciales. Tampoco lo expresa el artículo 46.4 de la LCSP. No obstante, la propia disposición adicional primera del Reglamento del Tribunal de la Diputación distingue entre adhesión y convenio.

Al respecto, no le consta a este Tribunal que a la fecha de publicación de la presente licitación que se examina, el convenio o acuerdo de adhesión se haya llevado a cabo, como tampoco se ha podido cotejar pues si bien el Reglamento de funcionamiento del órgano especial de la Diputación expresa que mantendrá actualizada y hará pública la relación de entidades adheridas, lo cierto es que a dicha fecha está publicada una lista en la cual no figura dicho Ayuntamiento<sup>1</sup> (de cuyo contenido se ha levantado diligencia por parte de la Secretaría del Tribunal

<sup>1</sup> <https://www.diphuelva.es/contenidos/TRIBUNAL-ADMINISTRATIVO-DE-RECURSOS-CONTRACTUALES-DE-LA-DIPUTACION-DE-HUELVA/>



con fecha de 5 de junio de 2025). Tampoco puede llegarse al conocimiento de ello examinando el resto de información publicada en el portal de la Diputación.

Sobre ello y a efectos de poder clarificar el instrumento jurídico válido para estimar que la competencia esté verdaderamente atribuida se ha de partir del artículo 46 apartado 4 de la LCSP, en cuanto señala como se ha expuesto que en *«lo relativo a la contratación en el ámbito de las Corporaciones Locales, la competencia para resolver los recursos será establecida por las normas de las Comunidades Autónomas cuando estas tengan atribuida competencia normativa y de ejecución en materia de régimen local y contratación»*.

*En el supuesto de que no exista previsión expresa en la legislación autonómica y sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo siguiente, la competencia para resolver los recursos corresponderá al mismo órgano al que las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se integran las Corporaciones Locales hayan atribuido la competencia para resolver los recursos de su ámbito»*.

Por su parte, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, recoge en su artículo 11, las competencias de asistencia a los municipios. Entre las competencias de asistencia que puede la provincia prestar constan, de forma potestativa, la asistencia técnica de información, asesoramiento, realización de estudios, elaboración de planes y disposiciones, formación y apoyo tecnológico, recogándose únicamente de forma obligatoria cuando conforme a su apartado 2 *«la provincia deba prestarla a solicitud de los municipios (...)»*.

En este sentido, el artículo 12 de la citada Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, relativo a la asistencia técnica de la provincia al municipio, no señala que esta asistencia se prestará para la resolución del recurso especial en materia de contratación de forma específica, si bien podría incardinarse en el apartado j) que señala que *«en la forma y casos en que lo determine una norma provincial, prestará obligatoriamente, a petición del municipio (...), cualquier otra (asistencia) que la provincia determine por iniciativa propia o a petición de los ayuntamientos»*.

Asimismo, el apartado 2 de la citada norma señala que: *«Por norma provincial se determinarán los requisitos de asistencia y las formas de financiación, que en cada caso correspondan, de acuerdo, al menos, con los criterios de atención preferente a los municipios de menor población y a los municipios de insuficiente capacidad económica y de gestión, así como la urgencia de la asistencia requerida»*.

Así las cosas, se ha de reiterar que el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, señala en el artículo 10.1 que en *«el ámbito de las entidades locales andaluzas y de los poderes adjudicadores vinculados a las mismas, la competencia para el conocimiento y resolución del recurso especial en materia de contratación y de las reclamaciones a que se refiere el artículo 1 de este Decreto corresponderá a los órganos propios, especializados e independientes que creen, que actuarán con plena independencia funcional conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y en los términos establecidos en 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, y en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales»*.

En el apartado 2 indica que *«De conformidad con la competencia de asistencia material a los municipios que atribuye a las provincias el artículo 11.1 c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, y en la forma regulada en el artículo 14.2 de dicha Ley, el conocimiento y resolución de estos recursos especiales y de las citadas cuestiones de nulidad y*



*reclamaciones podrán corresponder a los órganos especializados en esta materia que puedan crear las Diputaciones Provinciales».*

Y por último en el apartado 3 que: *«Con la excepción que se contempla en el párrafo segundo de este apartado, en caso de que las entidades locales y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía será el competente para resolver los recursos y reclamaciones respecto a los actos de dichas entidades.*

*Cuando los recursos y reclamaciones se interpongan respecto de actos dictados por Diputaciones Provinciales o municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía exigirá la suscripción de convenio con la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda en el que se estipulen las condiciones para sufragar los gastos derivados de esta asunción de competencias».*

Por todo ello, a la vista de la comunicación remitida por el Ayuntamiento de Beas, de la propuesta de atribución y delegación de competencias al pleno, en los términos reproducidos, e hipotéticamente, para el caso de tener en cuenta que no se tiene constancia a la fecha de publicación del anuncio de la presente licitación de la existencia de un instrumento jurídico de colaboración, (y no una atribución unilateral), entre ambas Administraciones locales que determine la vigencia de esa pretendida delegación de competencias (en los términos del artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se hace necesario constatar esa hipotética relación jurídica a efectos de determinar la competencia, y por ende, la eficacia de dicha atribución a la que se refiere el posible acuerdo que hubiere podido realizar ese Ayuntamiento.

En este sentido, se constata que tanto el Ayuntamiento como la Diputación son dos Administraciones locales independientes, cada una con su personalidad jurídica diferenciada, y teniendo en cuenta el periodo de tiempo transcurrido desde la fecha de la propuesta de la comisión al Pleno (sin saber si ha sido confirmada), y al no constar el instrumento paccionado con la Diputación de Huelva, no puede constatarse la vigencia de tal atribución de competencia a un órgano, el Tribunal de la Diputación, que como órgano delegado no tiene una relación de dependencia jerárquica con relación a dicho Ayuntamiento. Aunque, en cualquier caso, ninguna virtualidad jurídica tendría, dado que no se encuentra publicado ni en los pliegos ni en el anuncio que sea dicho órgano el competente.

En definitiva, por todo lo expuesto anteriormente en los apartados primero y segundo de este fundamento de derecho, a la fecha de publicación del anuncio de la licitación que ahora se examina, este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

## **SEGUNDO. Legitimación.**

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. (...)».*



En el supuesto analizado se impugna el pliego de cláusulas administrativas particulares de la contratación, la cláusula octava en el punto 8.1.4, referente a la solvencia técnica y profesional, y la cláusula décima punto 3, referente a los criterios de adjudicación, por lo que debe estimarse la existencia de dicha legitimación para la entidad recurrente. Pone de manifiesto que los actos impugnados pudieran impedir o dificultar su acceso en condiciones de igualdad en la medida en que denuncia una restricción arbitraria y desproporcionada del acceso al procedimiento de licitación.

No obstante, no ha participado en dicha licitación, y al respecto el órgano de contratación en su informe al recurso especial niega su legitimación fundamentado en que *“siendo impugnado el pliego de cláusulas administrativas particulares y, en concreto, la cláusula de acreditación de la solvencia en relación con las empresas de nueva creación, y no ostentando la recurrente la condición de licitador a fecha de informe, ni haber acreditado ante el Tribunal de Recursos contractuales su condición de empresa de nueva creación, no habiendo aportado escrituras de constitución, la recurrente carece de legitimación activa para recurrir el acto de adjudicación y procedería la inadmisión del recurso”*.

No solo impugna la solvencia, sino también los criterios de adjudicación. En cualquier caso, figura en los archivos de este Tribunal escritura de constitución de 30 de marzo de 2023 de dicha entidad, estando dentro del supuesto al que se refieren los artículos 88 a 90 de la LCSP.

#### **TERCERO. Acto recurrible.**

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

#### **CUARTO. Plazo de interposición.**

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 apartados b) de la LCSP.

#### **QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.**

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra el pliego de cláusulas administrativas particulares en las cláusulas denunciadas.

1. Sobre la forma de acreditar la solvencia una empresa de nueva creación.

A. Alegaciones de la entidad recurrente.

Explica en su recurso especial que *“en los contratos de servicios, la solvencia técnica o profesional de los empresarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 LCSP, deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad, lo que deberá acreditarse documentalmente mediante la aportación de:*



*a) la relación de los contratos de servicios ejecutados por el interesado en el curso de los tres últimos años, correspondientes al mismo tipo o naturaleza al que corresponde el objeto del contrato, es decir, organización de festejos taurinos con los servicios auxiliares previstos en el pliego de prescripciones técnicas, avalados por certificados de buena ejecución, y el requisito mínimo será que el importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70% del valor estimado del contrato, 99.645 €”*

Además de la solvencia técnica indicada, la entidad licitadora se compromete a adscribir a la ejecución del contrato, los medios técnicos y humanos que se exigen como mínimo en el PPT. En cuanto a los medios humanos, se exige mínimo 8 personas: 2 directores de lidia, 1 ayudante, personal auxiliar, etc.

Indica que sin embargo en el pliego no se recoge el tenor del artículo 90.4 de la LCSP, en lo que se refiere a la acreditación de la solvencia para entidades de nueva creación, estimando que ello es obligatorio.

Explica que deben incluirse los requisitos para las empresa de nueva creación, sin que en modo alguno pueda considerarse que aunque no se indique en los pliegos, ha de entenderse ex lege que al estar establecido en la LCSP, se entiende que los requisitos para las empresas de nueva creación se incluyen por encontrarse establecido legamente, entre otras razones, porque los requisitos para las empresas de nueva creación deben estar establecidos y concretados de forma específica, y no exime de su cumplimiento al órgano de contratación, como también han declarado las resoluciones que trae a colación en su recurso especial derivados de los órganos de revisión de decisiones en materia contractual.

#### B. Alegaciones del órgano de contratación.

*Explica que “el artículo 90.4 de la LCSP supone una excepción a la exigencia de acreditación de la solvencia técnica respecto al requisito previsto en el apartado 1.a) del mismo artículo, que busca la flexibilización de este requisito para empresas de nueva creación a las que les resulta difícil acreditar la solvencia técnica o profesional, por carecer de experiencia suficiente y cuando se trate de contratos no sujetos a regulación armonizada, por lo que la solvencia en estos casos se acredita por criterios distintos a la experiencia”*

En relación a los medios personales de adscripción obligatoria, añade que la exigencia de tales medios «(...) no es un elemento que limite la competencia de los licitadores porque únicamente deben ser aportado por el licitador que resulte adjudicatario».

Aludiendo al artículo 86 de la LCSP se expresa que la omisión en los pliegos de cláusulas administrativas particulares acerca de los medios de acreditación de la solvencia para las empresas de nueva creación, “tal y como establece el artículo 90.4 de la LCSP, no supone vicio de legalidad ya que, en virtud del artículo 92 de la LCSP, en ausencia de acreditación de los requisitos mínimos de solvencia serán de aplicación los establecidos en los artículos 87 a 90 para el tipo de contratos correspondiente, que tendrán igualmente carácter supletorio para los no concretados en los pliegos.

*La acreditación de la solvencia de las empresas de nueva creación, tal y como establece el artículo 90.4 de la LCSP, puede efectuarse a través de cualquiera de los medios técnicos previstos en las letras b) a i) del artículo 90.1 de la LCSP. Todo ello nos permite concluir que la omisión de la forma acreditación de la solvencia de nueva creación en el pliego de cláusulas administrativas particulares, no causa a la mercantil recurrente un perjuicio real y efectivo a sus intereses, pues no le impediría acreditar la solvencia y participar en el procedimiento de contratación”*

2. Sobre la cláusula 10.3 del pliego de cláusulas administrativas particulares, la inclusión del baremo con los criterios de valoración de las memorias o proyectos de los licitadores.



#### A. Alegaciones de la entidad recurrente.

Explica que la *“admisión de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor lleva a reconocer conceptos cuya integración pueda hacerse por el órgano de contratación mediante una apreciación o valoración subjetiva”*.

Estima que *“los conceptos empleados para su definición admitan un margen de valoración, sin que esta circunstancia pueda sobrepasar los límites advertidos de la discrecionalidad técnica y, en definitiva, el pliego no aporta concepto que permita distinguir entre los diferentes grupos de ventajas y características a ofertar para asignar así los puntos determinados y concretos para este criterio y, así pretender obtener la máxima puntuación, es decir, la mencionada carencia no ofrece de forma nítida los términos en los que se llevará a cabo el juicio de valor valorando ganaderías, toreros, etc., de las que los licitadores puedan incluir en sus ofertas al objeto de obtener la máxima puntuación y poder resultar adjudicatarios del procedimiento de licitación”*.

Cita resoluciones de este Tribunal, explica que *“el grado de concreción exigible a los pliegos, será la que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuales van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta”*. Asimismo, que *“los criterios sujetos a juicio de valor 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 pautas y límites al mismo tiempo para la ponderación o puntuación de las ofertas”*.

En concreto impugna que *“en el punto 3 de la cláusula décima impugnada se puntúa la planificación del desarrollo de las tareas a realizar con las fuerzas de seguridad y personal veterinario y la planificación de las gestiones burocráticas ante las distintas administraciones. Cuando tales tareas no pueden ser objeto de valoración, porque, solo a las fuerzas de seguridad en el ejercicio de sus funciones y obligaciones no están vinculadas a planificación alguna. Como tampoco los servicios veterinarios que la empresa únicamente se limita a abonar sus honorarios y los mismos deben de llevar a cabo su labores encomendadas de conformidad con las normas aplicables y su nombramiento, a través, de la delegación del gobierno autonómico competente o en su caso el colegio oficial veterinario sin vinculación alguna con la empresa, careciendo del más sentido de la lógica ofertar una coordinación con las fuerzas de seguridad o los veterinarios intervinientes, cuando a la hora de presentación de ofertas resulta imposible conocer que agentes y veterinarios serán nombrados para el desempeño de sus labores en la fecha de los festejos que en todo caso tendrá lugar en fechas próximas a su celebración y para entonces ya hubiera resultado adjudicatario el licitador que haya obtenido mayor puntuación. Por lo tanto, esta cláusula además de ser totalmente precisa y ambigua y producir indefensión a los licitadores por su falta de comprensión es totalmente ilógica y la misma debe ser igualmente anulada”*.

#### B. Alegaciones del órgano de contratación.

Al respecto explica el órgano de contratación que lo que se *“pretende valorar en este apartado es puntuar cómo la empresa planea coordinarse con las fuerzas de seguridad y el personal veterinario para el buen desarrollo de los festejos taurinos, y cuáles son los mecanismos y recursos materiales y personales de los que dispone para este fin. Si bien cada administración es competente en su ámbito de actuación, para el buen desarrollo del objeto del contrato sí se requiere coordinación entre la empresa adjudicataria y las administraciones públicas que intervendrán en el mismo”*.

Añade que en cuanto a *“los elementos a valorar y las puntuaciones otorgadas, el pliego de cláusulas administrativas particulares incluye un cuadro donde se detallan los elementos que serán objeto de valoración a través de criterios de juicio de valor, otorgando seguridad jurídica a los licitadores en la redacción del proyecto, en*



*tanto que conocen los criterios que el órgano de contratación va a valorar en la mesa de contratación, por lo que tienen la oportunidad de adaptar sus proyectos a estos criterios para obtener la mayor puntuación posible”.*

Se señala igualmente que no debe “*obviarse el hecho de que el proyecto de festejos taurinos se valora a través de criterios sometidos a juicio de valor a los que será aplicable la consecuente discrecionalidad técnica, sin existir una obligación de realizar un reparto matemático de los puntos entre criterios a valorar”.*

## **SEXTO. Consideraciones del Tribunal.**

### **1. Sobre la solvencia establecida en el PCAP para las empresas de nueva creación.**

Los artículos 88.2, 89.1.h) y 90.4 de la LCSP, que establecen expresamente una regla especial para la acreditación de la solvencia de las empresas de nueva creación, señalan que son aquellas que tienen una antigüedad inferior a cinco años, como es el caso de la entidad recurrente.

En los contratos de obras cuyo valor estimado sea inferior a 500.000 euros, el artículo 88.2 de la LCSP prevé que su solvencia técnica se acreditará por uno o varios de los medios a que se refieren las letras b) a f) del artículo 88.1, sin que en ningún caso sea aplicable lo establecido en la letra a), relativo a la ejecución de un número determinado de obras. Por otra parte, en el caso de los contratos de suministros y servicios no sujetos a regulación armonizada, se establece una regla similar en los artículos 89.1.h) y 90.4 de la LCSP, de forma que la solvencia técnica de las empresas de nueva creación se acreditará por uno o varios de los medios a que se refieren las letras b) a g) del artículo 89.1 y b) a i) del artículo 90.1, sin que en ningún caso sea aplicable lo establecido en la letra a) del artículo 89.1 y en la correspondiente letra a) del artículo 90.1, relativos a la ejecución de un número determinado de suministros y de servicios, respectivamente.

Estos artículos 88.2, 89.1.h) y 90.4 de la LCSP establecen para el órgano de contratación, en el caso de contratos de obras cuyo valor estimado sea inferior a 500.000 euros o contratos de suministros y servicios no sujetos a regulación armonizada, la posibilidad de poder recurrir a un determinado medio de solvencia como límite a la discrecionalidad de que dispone el órgano de contratación para establecer los medios de solvencia técnica en los pliegos.<sup>2</sup>

Como señala la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, “*fuera del ámbito de la Directiva es perfectamente posible que el legislador español haya recogido una norma más flexible y amplia, que facilite el acceso a las licitaciones de empresas de nueva creación, dinamizando la actividad económica y facilitando el emprendimiento empresarial. De aquí se deduce la idea de que la voluntad del legislador ha sido la de reconocer flexibilidad para acreditar la solvencia técnica y profesional por las empresas de nueva creación sólo respecto de los contratos no sujetos a la Directiva que menciona, que son precisamente aquellos que por razón de su importe conllevan una menor sujeción a la rigidez de los requisitos de solvencia y cuya ejecución implica generalmente una menor complejidad técnica”.*

Los artículos 89 y 90 de la LCSP establecen un ámbito de discrecionalidad para el órgano de contratación a efectos de poder elegir los medios apropiados para acreditar la solvencia técnica en cada contrato. Este ámbito de discrecionalidad queda, en todo caso, sometido a ciertos principios, la adecuación al objeto e importe del contrato, proporcionalidad y la interdicción de producir efectos discriminatorios. El artículo 90 de la LCSP, regula la solvencia técnica o profesional en los contratos de servicios. El apartado 4 de este artículo se refiere en concreto a la acreditación de la solvencia para empresas de nueva creación, y establece al respecto que:

---

<sup>2</sup> Informe Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado 44/2023, de 21 marzo de 2024.



*“En los contratos no sujetos a regulación armonizada, cuando el contratista sea una empresa de nueva creación, entendiéndose por tal aquella que tenga una antigüedad inferior a cinco años, su solvencia técnica se acreditará por uno o varios de los medios a que se refieren las letras b) a i) anteriores, sin que en ningún caso sea aplicable lo establecido en la letra a), relativo a la ejecución de un número determinado de servicios.”*

El objeto de esta norma es favorecer la concurrencia, al permitir participar a empresas que, por su reciente creación, difícilmente podrían participar en licitaciones públicas si se utiliza como criterio de solvencia la experiencia, abriendo las licitaciones públicas a un mayor número de potenciales licitadores. En esos casos, debe autorizarse la acreditación de la solvencia técnica o profesional por cualquier otro medio que se considere apropiado, a juicio de la mesa u órgano de contratación, de entre los restantes de ese artículo si es que los pliegos no han llegado a concretar esos medios para empresas de nueva creación.

Resulta oportuno citar la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado a los órganos de contratación en relación con diversos aspectos relacionados con la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público, en sesión celebrada el 28 de febrero de 2018, en cuanto señala que:

*“... la Directiva 2014/24/UE admite medios alternativos de acreditación de la solvencia económica y financiera pero no de la solvencia técnica o profesional, que se ha de acreditar estrictamente por uno o varios de los medios enumerados en la norma. (...). Lo que se recoge respecto de la solvencia técnica es una previsión tendente a flexibilizar la acreditación de la solvencia técnica o profesional por las empresas de nueva creación, respecto de los contratos de obras, suministros y servicios que no están sujetos a regulación armonizada (...). De aquí se deduce la idea de que la voluntad del legislador ha sido la de reconocer flexibilidad para acreditar la solvencia técnica y profesional por las empresas de nueva creación sólo respecto de los contratos no sujetos a la Directiva que menciona, que son precisamente aquellos que por razón de su importe conllevan una menor sujeción a la rigidez de los requisitos de solvencia y cuya ejecución implica generalmente una menor complejidad técnica.*

*Todo ello debe entenderse sin perjuicio de que, conforme a la reiterada doctrina de esta Junta Consultiva, la determinación de los requisitos de solvencia exigibles, siempre dentro de los que enumera la Ley, corresponde al órgano de contratación, “sin que pueda identificarse la discriminación con la circunstancia de que unos licitadores puedan cumplir con las exigencias establecidas y otros no” (Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado 51/2005, de 19 de diciembre). De este modo, incluso en los contratos sujetos a regulación armonizada podrá el órgano de contratación no aplicar el requisito de acreditar la relación de las obras, suministros, servicios o trabajos ejecutados en los últimos años si no es indispensable para acreditar la solvencia técnica. Pero si lo exige, en estos contratos no se aplicaría la excepción tantas veces aludida respecto de las PYMES.”*

Entre las opciones que establece el artículo 90.4 de la LCSP para las empresas de nueva creación, las mismas deben quedar concretadas por el órgano de contratación en el PCAP. El artículo 90.1, que es el que enumera los medios, dispone que la solvencia técnica debe acreditarse por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación. Puede concluirse que los pliegos infringen el artículo 90.4 de la LCSP por no contemplar criterios de solvencia alternativos para empresas de nueva creación, vulnerando el principio de igualdad, al tratar igual a todos los potenciales licitadores, aunque no se encuentren en una situación equiparable.

Es destacable en este sentido la Resolución 997/2023, de 27 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que recoge expresamente que: *“De considerarse aplicable para las empresas de nueva creación del artículo 90.4 de la LCSP, el criterio supletorio del artículo 90.2 de la LCSP, quedaría sin efecto la*



*previsión del mismo artículo 90.4, por lo que la única interpretación posible es entender que el artículo 90.4, en relación con el artículo 90.2, exige que los pliegos especifiquen el criterio de solvencia elegido para dichas empresas de nueva creación con el detalle exigido en dicho artículo 90.2, sin que en ese caso se pueda acudir a un criterio supletorio al amparo del artículo 92 de la LCSP”.*

Este Tribunal sobre las empresas de nueva creación, tiene una doctrina que determina la necesidad de que estos medios queden relacionados en los propios pliegos, pues a pesar de que en un futuro no podría excluirse sin más, la seguridad jurídica impone la determinación de esos medios apropiados conforme al artículo 90 de la LCSP para que estos puedan acreditar de forma segura su solvencia, a través de unos medios definidos dentro del margen del artículo 90 de la LCSP y permitan ser controlados no solo en cuanto a su existencia, sino también en cuanto a su proporcionalidad por la adecuación al objeto del contrato y a su importe.

o

Así en la resolución 364/2022, de 6 de julio, señalábamos entonces, con ocasión de una exclusión precisamente por no acreditar la solvencia técnica y profesional, en un pliego que no preveía la solvencia exigible a empresas de nueva creación que: *“Así, si bien efectivamente se debería de haber previsto en el PCAP uno o varios medios de acreditación de la solvencia alternativo para las entidades de nueva creación -al no estar el contrato sujeto a regulación armonizada-, no parece razonable que su omisión haya de conllevar a la exclusión automática de los licitadores que se encuentren en dicha situación, dado que los preceptos transcritos son claros y no facultan al órgano de contratación sino que le obligan a que acepten la acreditación de la solvencia técnica o profesional por otros medios.”*

Es más, es el momento adecuado, pues posteriormente, surge no solo el problema de la determinación del medio más idóneo, con ocasión de la adjudicación, sino como se planteaba en nuestra resolución 339/2020, de 15 de octubre de 2020, pues pretender posteriormente la exigencia de otros medios de acreditación de la solvencia en un momento en el que los pliegos están consentidos.

Así expresábamos: *“(…) el PCAP un acto firme y consentido al no constar impugnación del mismo en los extremos particulares analizados, tanto las entidades licitadoras como el órgano de contratación han de estar y pasar por su contenido, siendo en principio procedente la exclusión de la proposición presentada por la entidad ASP, pues la misma ha incumplido, conforme a la documentación contenida en su oferta, la obligación relativa a acreditar la solvencia técnica exigida por el PCAP. En este sentido, la discusión no se centra en subsanar unos documentos defectuosos, sino en la ausencia de los mismos que, además, resultan ser documentos esenciales en el procedimiento de licitación. Y ello, para salvaguardar los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia”.*

Por otro parte, en cuanto a lo indicado por el informe del órgano de contratación en cuanto a lo expresado en el tercer párrafo del artículo 86.1 de la citada LCSP, solo es aplicable a la solvencia económica y financiera, sin que sea posible en ambos casos su aplicación analógica a la solvencia técnica, por ser excepción a las reglas generales de la solvencia que han de aplicarse para los supuestos para las que están previstas, no es posible su aplicación analógica, ex artículo 4.1 del Código Civil.

Por ello debe estimarse este primer motivo del recurso.

## **2. Sobre los criterios de adjudicación.**

La cláusula décima 3 expresa que:

*“Criterio sujetos a criterio de valor: 25 puntos máximo.*



Presentación de proyecto de organización de los festejos taurinos, debiendo incluir los elementos que se relacionan a continuación:

**- Plan de Organización de los eventos, donde se exponga:**

- Desarrollo del Festejo en el coso taurino.
- . - Desarrollo del Festejo en la calle San Sebastián.
- . - En su caso, elementos que promuevan la seguridad antes, durante y tras la celebración de los festejos taurinos.
- . - En su caso, tipología de espectáculos alternativos de sustitución de tentaderos públicos durante tres días de toros. Uno de ellos deberá ir dirigido al público infantil.
- . - En su caso, otros elementos de animación del coso taurino y calle San Sebastián aplicables a un festejo taurino que pudieran ser objeto de valoración. Estos elementos deben ir dirigidos a amenizar los tiempos de descanso entre el espectáculo.

**- Planificación de las tareas organizativas y burocráticas donde se incluirá al menos:**

- . - Planificación del desarrollo de las tareas a realizar con fuerzas de seguridad y personal veterinario con relación a los festejos y reses.
- . - Planificación de gestiones burocráticas ante las distintas administraciones.
- . - Planificación de la coordinación del desarrollo de todos los festejos.
- . - Preparación de documentación necesaria para el desarrollo de los festejos.

El contenido de estos proyectos se valorará como máximo con 25 puntos, y en atención al siguiente baremo:

CRITERIOS	PUNTUACIÓN MÁXIMA
Se valorará la claridad, concreción, profesionalidad y racionalidad de la propuesta	5
Se valorará el grado de planificación (marcos temporales de actuación definidos) de la gestión burocrática y preparación de documentación con las administraciones públicas para la obtención de permisos y, en general la coordinación entre las diferentes prestaciones que incluye el contrato.	5
Se valorarán elementos que contribuyan a la mejora de la seguridad antes, durante y tras la celebración de los festejos taurinos	5
Se valorará la adecuación de las actividades de sustitución de los tentaderos didácticos durante tres días a la idiosincrasia del festejo taurino de Beas y así como la capacidad de fomento de la participación de los ciudadanos en las mismas.	5
Se valorarán otros elementos de animación del coso taurino y calle San Sebastián aplicables a un festejo taurino. Estos elementos deben ir dirigidos a amenizar los tiempos muertos del espectáculo. Se valorará la capacidad de animación y movilización de los asistentes a los espectáculos	5

No se admiten variantes”.

Sobre la justificación de los criterios de adjudicación con relación al objeto del recurso, debemos acudir a los trabajos preparatorios de la licitación. En este sentido, en el expediente remitido se encuentra la memoria justificativa, la cual comienza con la rúbrica de “objeto de la memoria” señalando con acierto que:



*“Se redacta la presente memoria para dar cumplimiento de las exigencias legales establecidas en el art. 63.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.*

*El objeto de la misma es definir los servicios que se requieren para la Organización y Coordinación de los festejos taurinos a celebrar con motivo de las Fiestas en Honor de San Bartolomé en esta localidad de Beas (Huelva) entre los días 23 y 30 de agosto de 2025, ambos inclusive, los cuales incluirán, además, el suministro de reses, el montaje y desmontaje de la plaza y recinto para las reses según el método tradicional, la obtención de los permisos y autorizaciones pertinentes y cualquier otra obligación que se detalle en el pliego de prescripciones técnicas”.*

La memoria justificativa es el documento de referencia y que mediante su análisis y desarrollo justificará y determinará las características de la prestación, y de ahí la configuración del pliego de prescripciones técnicas. El artículo 116.1 de la LCSP determina que la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 28 de la LCSP y que deberá ser publicado en el perfil de contratante.

Es de resaltar que ya dicho apartado prevé que sea el órgano de contratación quien deba motivar la necesidad de licitar un determinado contrato, y que se ha reforzado tanto la obligación de justificación de los elementos esenciales del contrato como la publicidad de los documentos preparatorios de los mismos. Así, el art. 63 LCSP señala en su apartado 3º. a) la necesidad de publicar en el perfil de contratante del ente licitador:

*“La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente.”*

Es decir, es un acto de trámite independiente del acto administrativo de aprobación del expediente administrativo que, ya se le llame memoria o informe, es un acto de trámite por el que el órgano de contratación debe justificar la necesidad de licitar el correspondiente contrato, enlazando así el contenido del artículo 63 LCSP con el contenido de los artículos 28 y 116 de la LCSP de la citada norma.

El artículo 28.1 de la LCSP expresa:

*“Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación” y el artículo 116.4 c) y e) del citado texto legal “En el expediente se justificará adecuadamente:*

*(...) c) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo.*

*(...) e) La necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional”.*



La memoria es escueta abordando:

- la no división de lotes conforme el artículo 99 de la LCSP;
- el procedimiento utilizado;
- los criterios de solvencia (sin incluir los criterios de las empresas de nueva creación, siendo un indicio más de su preterición);
- y el presupuesto de licitación.

Así pues, cabe considerar que el órgano de contratación ha incumplido los criterios de adjudicación, al no haber motivado previamente en el expediente las cuestiones a la que alude la entidad recurrente para la adecuación de los criterios de adjudicación. Al respecto, nada dice la memoria obrante en el expediente remitido.

En este sentido se ha pronunciado la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en el Informe 59/2018:

*«El momento de publicación de cada documento puede variar, pero en todos ellos la finalidad establecida por la ley es la misma: asegurar la transparencia y el acceso público a los documentos correspondientes. Por tanto, si atendemos a los documentos mencionados en el apartado a) podemos sentar como regla general que la publicación en el perfil debe realizarse tan pronto como sea necesario que los interesados puedan acceder a la información, de modo que la memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente deben publicarse con el primer acto en que un potencial licitador pueda tener interés en acceder a la documentación preparatoria del contrato, acto que será, en general, el anuncio de la convocatoria de la licitación.»*

A mayor abundamiento, tampoco podría acogerse en este caso la doctrina en su día emanada del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la resolución 1141/2018, cuando resuelve un recurso en el que se solicitaba la nulidad del procedimiento por no constar trámites esenciales en el expediente de contratación, a saber, entre ellos el *«acuerdo del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato, justificación de los extremos del art. 116.4 LCSP»*.

En aquel supuesto, no concurría causa de nulidad de pleno Derecho, porque, aunque no se había publicado, la memoria constaba en el expediente. Argumenta:

*«Bien es verdad que, a pesar del requerimiento del Tribunal, la publicación de la memoria no ha quedado acreditada, con carácter previo a la publicación del anuncio de licitación. Sin embargo, no cabe dudar de su existencia previa (así se acredita en el expediente) y del conocimiento que de la misma tienen tanto el recurrente como sus competidores, que han comparecido formulando alegaciones. Lo mismo cabe señalar de las eventuales “irregularidades” procedimentales que el recurrente denuncia en su alegación primera.*

*(...) Estos extremos se hallan justificados en el expediente, habiéndose aprobado la necesidad de la contratación y habiendo sido informados por el órgano que, legalmente, tiene el asesoramiento jurídico del Ayuntamiento: el Secretario de la Corporación. La alegación debe, por ello, decaer».*

Lo cierto es que lo que ocurre en este supuesto es que ahora con el informe al recurso se pretenden clarificar aspectos de los criterios de adjudicación que no están suficientemente desarrollados como para que sea



predecible qué aspectos concretos tendrán carácter predominante en lo que pueda ser valorado por el órgano de contratación a la hora de valorar la oferta técnica.

De este modo, debe partirse de la premisa de que los criterios de adjudicación cuya falta de justificación y vinculación se denuncian, están sujetos a juicio de valor en el PCAP. En los mismos, tal y como figura en la cláusula 10, apartado 3, no se realiza desglose pormenorizado en subcriterios, y aunque tienen una limitada horquilla de puntos en cada uno de estos últimos, (y no pierden ni su naturaleza ni se convierten en criterios de evaluación automática, no existiendo fórmula que determine automáticamente la puntuación de cada oferta), de tal modo que la discrecionalidad técnica, aunque limitada, sigue existiendo a la hora de valorar las proposiciones y determinar un criterio para poder establecer un orden de clasificación de mejor a peor, lo que sí es cierto es que observado el pliego de prescripciones técnicas (PPT) no se atisba los aspectos que en dicha planificación debe concretarse la propuesta. Así en cuanto a los criterios, en el plan de organización de los eventos, y la planificación de las tareas organizativas y burocráticas, no existe un claro contenido en el pliego de prescripciones técnicas como para que entre los subcriterios se valore directamente la claridad cuando ni siquiera hay aspectos concretos y definidos. A título de ejemplo, el público infantil, la edad a la que dirigir dicha planificación de organizar un evento, o en qué consiste el Plan de Seguridad de los Festejos Taurinos Populares de las Fiestas en honor a San Bartolomé 2025 (cláusula tercera del PPT), o al menos detallar la fuente, porque el mismo ni siquiera está en el expediente del pliego. Lo mismo podría decirse del subcriterio de valorar *“el grado de planificación (marcos temporales de actuación definidos) de la gestión burocrática y preparación de documentación con las administraciones públicas para la obtención de permisos y, en general la coordinación entre las diferentes prestaciones que incluye el contrato”*, cuando ni siquiera en el pliego se establece la programación diaria con claridad. Es decir, de la cláusula segunda del PPT puede extraerse que el festejo taurino del día 24 de agosto de 2025 debe ser sustituido por otro festejo, pero ni siquiera en el pliego se hace referencia al mismo, como por ejemplo el público al que irá destinado, a efectos de ser mejor valorado.

Si bien es subjetiva la elección de la programación, por este motivo es más necesaria la justificación, pues no permitirá deducirse, de modo lógico previamente la conexión de los subcriterios que se establezcan ex novo y relacionen con los criterios, tal y como están actualmente desarrollados, como afirma la entidad recurrente. Es decir, su conexión con el objeto del contrato, de tal modo que el PCAP no establece pautas de valoración que permitan enmarcar el juicio técnico posterior de una forma lógica. Como hemos señalado, el hecho de que la horquilla de puntos a repartir en cada subcriterio sea reducida, no enerva la apreciación subjetiva del órgano encargado de valorar las proposiciones, y si este tiene libertad absoluta para determinar qué proposición es la mejor, cuál la peor y cuáles las intermedias, sin ninguna pauta previamente definida en el pliego que enmarque esa valoración, habrá que concluir que los criterios no están definidos con la concreción legalmente exigida en el artículo 145.5 b) de la LCSP en cuanto prescribe que los mismos *«Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada»*.

Esto se refleja en las dudas que manifiesta la entidad recurrente y que ha sido contestada por el órgano de contratación, motivando, ahora la elección del criterio.

De este modo, la entidad recurrente explica en su recurso especial que la redacción le arroja dudas cuando expresa que en los servicios veterinarios no tiene sentido que se tenga que ofertar una coordinación de estos veterinarios con las fuerzas de seguridad o los veterinarios intervinientes, dado que a la hora de presentación de ofertas resulta imposible conocer qué agentes y veterinarios serán nombrados para el desempeño de sus labores en la fecha de los festejos cuando se contesta en el informe al recurso, no se refleja una idoneidad del criterio pues la contestación está vacía de contenido cuando se expresa que se *“pretende valorar en este apartado es puntuar cómo la empresa planea coordinarse con las fuerzas de seguridad y el personal veterinario para el buen*



*desarrollo de los festejos taurinos, y cuáles son los mecanismos y recursos materiales y personales de los que dispone para este fin. Si bien cada administración es competente en su ámbito de actuación, para el buen desarrollo del objeto del contrato sí se requiere coordinación entre la empresa adjudicataria y las administraciones públicas que intervendrán en el mismo”.*

*Añade a este vacío la expresión que en cuanto a “los elementos a valorar y las puntuaciones otorgadas, el pliego de cláusulas administrativas particulares incluye un cuadro donde se detallan los elementos que serán objeto de valoración a través de criterios de juicio de valor, otorgando seguridad jurídica a los licitadores en la redacción del proyecto, en tanto que conocen los criterios que el órgano de contratación va a valorar en la mesa de contratación, por lo que tienen la oportunidad de adaptar sus proyectos a estos criterios para obtener la mayor puntuación posible”.*

Pues bien, ni siquiera en el informe al recurso explica de qué forma los subcriterios deben ser aplicados con claridad a los ítems que serán valorados.

En el sentido expuesto, se ha venido pronunciando este Tribunal de modo reiterado. Así, en nuestra Resolución 331/2019, de 10 de octubre, señalábamos que la discrecionalidad técnica en la evaluación de las ofertas con arreglo a juicios de valor no puede ser absoluta y debe quedar enmarcada, no solo por los aspectos sujetos a valoración, sino también por unas pautas adecuadas de ponderación, extremo este en el que incide además el nuevo artículo 145.5 b) de la LCSP al establecer que los criterios deben formularse de manera objetiva sin que puedan conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

En el supuesto enjuiciado, al no preverse en el criterio qué cualidades, atributos o ventajas permitirán considerar una oferta dentro de los subcriterios relacionados, dado que no se explica ni siquiera en la memoria, los criterios de adjudicación carecen de la concreción necesaria, vulnerando lo dispuesto en el citado precepto legal, así como los principios de igualdad y transparencia.

Una cuestión similar a la presente fue analizada en nuestra Resolución 192/2019, de 13 de junio, en la que se indicaba que “(...) *no existen tampoco pautas o reglas de ponderación que permitan encuadrar la valoración en un marco razonable de discrecionalidad. El pliego efectúa una escala de calificaciones que va desde óptima (20 puntos) a apta (0 puntos) pasando por las intermedias de excelente (15 puntos), muy buena (10 puntos) y buena, pero no indica qué elementos se tomarán en consideración para alcanzar cada una de esas calificaciones como sería por ejemplo ofertar o no en todos los aspectos evaluables o determinar cuál tiene más preponderancia en la asignación de puntos o si todos tienen el mismo valor.*

*En realidad, la escala de puntuaciones del pliego solo sirve para calificar formalmente las ofertas por tramos de puntuación, pero no ofrece ninguna pauta de ponderación al órgano evaluador para enmarcar su juicio técnico (...).”*

Por todo lo expuesto, este Tribunal concluye que es al órgano de contratación al que, conector de las necesidades administrativas que demanda la Administración y el mejor modo de satisfacerlas, corresponde configurar el objeto del contrato y valorar las ofertas conforme a criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor que estén vinculados y sean claros atendiendo a esos parámetros, algo que no ocurren en los criterios tal y como han quedado redactados en la cláusula 10.3.

Por ello deben anularse los criterios de adjudicación de la cláusula 10.3 en tanto en cuanto no respetan en la redacción dada una suficiente y necesaria justificación con el objeto del contrato, así como la conexión de los



subcriterios con los criterios de planificación, de tal modo que resulte predecible qué aspectos serán valorados en esa planificación a desarrollar.

#### **SÉPTIMO. Efectos de la estimación del recurso especial.**

La anulación del pliego con relación a los criterios de solvencia técnica no supone la nulidad de la cláusula sino la necesidad de incluir los criterios de solvencia técnica que recojan las de las empresas de nueva creación.

La anulación de los criterios de adjudicación de la cláusula 10.3 del PCAP puede suponer su sustitución por otros criterios que sí cumplan con los requisitos examinados anteriormente, o bien su justificación y explicación suficiente en la memoria y ampliación de los mismos en dicha cláusula.

Todo ello sin perjuicio de que la nueva redacción pueda ser de nuevo objeto de recurso, no así el resto del clausulado que ya ha quedado consentido.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede estimar en los términos analizados el presente motivo de impugnación y con él el recurso interpuesto.

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

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **EMILIVIA ESPECTÁCULOS S.L.** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otra documentación, rige el procedimiento de licitación del contrato denominado «Organización de festejos taurinos 2025», expediente número 601\_2025, convocado por el Ayuntamiento de Beas (Huelva), y en consecuencia anular el acto impugnado, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

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

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

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

