

Recurso 282/2025
Resolución 322/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 13 de junio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **INSDIGITAL, S.L.** (en adelante INSDIGITAL o la recurrente) contra la resolución de 26 de mayo de 2025, del órgano de contratación, por la que se le excluye de la licitación del contrato de suministro denominado "*Sistema de Información Dinámica para la Modernización de las Centrales de Atención de Llamadas del Servicio Andaluz de Teleasistencia de la Agencia*" (CONTR/2024/977976), promovido por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (en adelante ASSDA), entidad adscrita a la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad y a la Consejería de Salud y Consumo, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 19 de diciembre de 2024 en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, se publicó el anuncio de licitación -por procedimiento abierto y tramitación ordinaria- del contrato de suministro indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 395.470,38 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.

SEGUNDO. Durante la tramitación del procedimiento de adjudicación, la mesa de contratación, en sesión celebrada el 13 de mayo de 2025, excluyó a la entidad INSDIGITAL S.L. al no aportar certificación positiva de estar al corriente de las obligaciones tributarias expedida por la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía, ni consentir de forma expresa su consulta, mediante el Anexo VIII del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP) y propuso la adjudicación a la entidad S.G. ELECTRÓNICA PROFESIONAL, S.A.U., segunda entidad clasificada.

Mediante resolución de la Dirección Gerencia de la ASSDA, de fecha 26 de mayo de 2025, se ratifica el acuerdo adoptado por la mesa de contratación de exclusión de la oferta presentada por INSDIGITAL S.L., asimismo, se

acuerda la cancelación de la garantía definitiva constituida por dicha empresa, su notificación y publicación en el perfil de contratante.

Con fecha 26 de mayo de 2025, se notifica por la Oficina de Contratación de la ASSDA la exclusión y se publica en el perfil de contratante.

TERCERO. El 2 de junio de 2025, INSDIGITAL presentó en el registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra el citado acuerdo de exclusión de su oferta.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, el 2 de junio de 2025 se dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para la tramitación y resolución del recurso, que ha tenido entrada en esta sede con fecha 5 de junio.

Mediante Resolución MC 72/2025, de 6 de junio, se acordó la suspensión del procedimiento de adjudicación.

La Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, habiéndose recibido en el plazo establecido las de la licitadora propuesta adjudicataria SG ELECTRONICA PROFESIONAL, S.A.U.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

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

SEGUNDO. Legitimación.

La entidad recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, en su condición de empresa licitadora que ostentaba el primer lugar en el orden de clasificación de las ofertas y que ha sido excluida del procedimiento de licitación.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra un acto de trámite cualificado, en concreto el acuerdo de exclusión, de un contrato de suministro, cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, 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 b) de la LCSP.

CUARTO. Preferencia en la tramitación del recurso especial ex lege.

El recurso se interpone contra actos derivados de una licitación financiada con fondos europeos, de tal modo que su tramitación tiene preferencia para su resolución por este Tribunal, conforme dispone el artículo 34 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y



racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que expresa que la tendrán siempre que *“se interpongan contra los actos y decisiones relacionados en el artículo 44.2 de la LCSP, que se refieran a los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos europeos”*. Así lo recoge el anuncio de licitación publicado en el perfil de contratante, que indica que se trata de un proyecto financiado en un 76,03 % por el programa NEXT (MRR-Next Generation EU).

QUINTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 c) de la LCSP.

SEXTO. Consideración previa sobre la cancelación de la garantía definitiva.

Con carácter previo a entrar en el fondo del asunto, hay que indicar que, como afirma el órgano de contratación en su informe, *“aparentemente confundiendo cancelación por incautación”*, la recurrente solicita *“que se anule la cancelación de la garantía definitiva constituida mediante resguardo n.º T001410673646”*.

Ciertamente, analizando el contenido del recurso se observa que, efectivamente, se ha producido tal confusión, al indicar la recurrente que *“al no haberse producido adjudicación al momento a favor de INSDIGITAL, S.L., no procede constituir ni mantener una garantía definitiva, pero mucho menos acordar su cancelación con connotaciones sancionadoras o punitivas”*.

Así, el órgano de contratación indica en su informe que, de conformidad con lo establecido en el artículo 110 de la LCSP, *“siendo la finalidad de la constitución de la garantía definitiva responder de las obligaciones derivadas del contrato y no habiendo resultado INSDIGITAL, S.L. adjudicataria del contrato, no procede el mantenimiento de la misma, y de acuerdo con el art. 88 del Decreto 197/2021 de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y de la gestión recaudatoria, disponiendo que el órgano administrativo a cuya disposición se constituyó la garantía, dictará el acuerdo de cancelación y lo notificará al constituyente y al garante.”*.

Asimismo, el órgano de contratación manifiesta que, a tenor de lo previsto en el artículo 65, apartado 2, del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, *“el acuerdo del órgano de contratación sobre la cancelación y la devolución de la garantía definitiva será comunicado por el mismo, en su caso, a la Caja General de Depósitos u órgano ante el que se encuentre constituida dicha garantía”*.

Por tanto, el órgano de contratación no ha incautado la garantía definitiva de la recurrente, sino que, al haber sido excluida del procedimiento de contratación y haber propuesto la mesa la adjudicación del contrato a favor de S.G. ELECTRÓNICA PROFESIONAL, S.A.U., segunda entidad clasificada, lo que ha hecho ha sido cancelarla y acordar su devolución a la recurrente.

Por ello, hay que entender que el órgano de contratación no ha considerado que la recurrente haya retirado su oferta de manera injustificada, atentando contra la buena fe y la confianza legítima de las partes intervinientes en la adjudicación de un contrato, al no cumplimentar adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.2 de la LCSP, no considerando que ello le haya producido daños o



perjuicios, ni ha supuesto un excesivo retraso en la adjudicación el proponer la mesa la adjudicación al siguiente clasificado, por lo que este Tribunal entiende que no hay que entrar a analizar esta petición de la recurrente.

SÉPTIMO. Fondo del asunto: sobre las alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. Al respecto, la recurrente interpone el presente recurso contra la resolución de 26 de mayo de 2025, del órgano de contratación, por la que se le excluye de la licitación del contrato citado en el encabezamiento, por no aportar la certificación positiva de estar al corriente de las obligaciones tributarias expedida por la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía ni, en su defecto, el Anexo VIII del PCAP autorizando la consulta para que se pudiera recabar esta información por parte del órgano de contratación, solicitando a este Tribunal que “se declare la nulidad de la resolución de exclusión” y que “se acuerde la restitución de INSDIGITAL, S.L. al procedimiento de licitación con todos sus derechos”.

La recurrente, alega al respecto *“la vulneración del derecho de subsanación (art. 141.2 LCSP y apartado 10.8 del PCAP)”*, indicando que no se trataba de *“una omisión esencial o insubsanable, máxime cuando la documentación podía haber sido consultada por medios electrónicos o verificada directamente por la administración, conforme a la legislación vigente”* y que el órgano de contratación ha hecho una interpretación restrictiva y desproporcionada al *“excluir automáticamente a un licitador que ha sido propuesto como adjudicatario provisional, por una subsanación supuestamente defectuosa o incompleta, sin valorar el contenido ni la intención subsanadora”*.

Asimismo, manifiesta que *“de acuerdo con lo que dispone la resolución que se recurre, es cierto que en fecha 28 de marzo de 2025, el órgano licitador requirió a mi representada la documentación previa a la adjudicación referida en el art. 150.2 de la LCSP, siendo que, por parte de la mercantil licitadora se da cumplimiento al mismo mediante justificante de presentación de 9 de abril de 2025, en tiempo y plazo, siendo otorgado un plazo nuevamente de 3 días para subsanar documentación ya aportada, de conformidad con el acta nº 5, siendo ésta analizada por la Mesa su recepción, y acordándose la correcta entrega de la misma, a excepción del documento exigido en la cláusula 10.8.2, apartados f) y g), mostrando mi representada su actitud en cumplimiento del requerimiento de subsanación como licitadora”*.

Seguidamente, justifica la falta de la certificación positiva de estar al corriente de las obligaciones tributarias expedida por la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía y del Anexo VIII del PCAP, aduciendo un supuesto *“error informático ... habida cuenta que, la propia Junta de Andalucía es la poseedora de dicha información, y que, obrando en su poder, mi representada optó por autorizar para su obtención a la misma Administración, siendo que, por error, no quedó adjuntado el Anexo VIII ni el documento requerido, siendo un error totalmente subsanable en cualquier momento, y no siendo esta omisión, de carácter esencial en cuanto a la contratación misma, máxime cuando la documentación podía haber sido consultada por medios electrónicos o verificada directamente por la propia administración, conforme a la legislación vigente, habida cuenta que, queda evidenciada la voluntad de mi representada de cumplir con el requerimiento con la presentación de toda la documentación solicitada mediante asiento de presentación de 9 de abril y de 5 de mayo de 2025”*.

También, alega que la exclusión supone una *“infracción del principio de proporcionalidad y restricción injustificada de la concurrencia”*.



Respecto al principio de proporcionalidad indica que *“la medida de exclusión adoptada resulta desproporcionada en relación con el supuesto incumplimiento advertido, que era subsanable o, en su caso, imputable a deficiencias formales sin trascendencia sustantiva sobre la oferta ni sobre la competencia del procedimiento El principio de proporcionalidad exige optar siempre por la solución menos gravosa para los derechos e intereses legítimos del licitador, especialmente cuando no existen riesgos reales para los fines de la contratación pública. La exclusión automática contradice este principio”*.

También, manifiesta que *“el acto impugnado incurre en una restricción injustificada de la concurrencia, al impedir que un operador económico con capacidad técnica y solvencia suficiente pueda continuar en el procedimiento de contratación por motivos meramente formales o interpretaciones restrictivas del pliego, máxime, cuando el documento no anexo por error era susceptible de ser obtenido por la propia Administración licitadora a través del Anexo VIII de los PCAP”*.

Por último, se refiere a que la doctrina *“del TACRC, entre otras, en sus Resoluciones 931/2023 y 236/2020, ha insistido en que debe evitarse una aplicación rigorista de los requisitos documentales cuando ello suponga una barrera desproporcionada al acceso a los contratos públicos”*.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone al recurso solicitando su desestimación, al entender que no existen razones fundadas para estimar el mismo y que ha sido conforme a derecho la actuación realizada por la mesa de contratación excluyendo a la recurrente.

Así, indica que, en contra de lo que dice la recurrente, no se ha vulnerado el derecho de subsanación establecido en el artículo 141.2 y en el apartado 10.8 del PCAP, ya que *“cuando la Mesa de contratación la propone como adjudicataria se le concede un plazo de 10 días hábiles para que aportara la documentación previa a la adjudicación, entre ella la certificación positiva, expedida por la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía”, objeto de controversia, y, al no remitirla en tiempo y forma, “se le concede un plazo de 3 días naturales para su subsanación, tal y como establece el artículo 141.2 de la LCSP. Tras el cual se constata por la Mesa de Contratación que sigue sin ser aportado, por lo que se propone su exclusión, tal y como se establece en el apartado 10.8.3 del PCAP”*.

En este sentido, hace mención a la doctrina de la *“ley del contrato”*, al referirse a lo establecido en el artículo 139.1 de la LCSP: *“las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna [...]”*.

Respecto a lo que alega la recurrente de que *“la citada información está disponible para la Administración contratante al ser propia de esta”*, manifiesta que aquella obvia *“que sin la preceptiva autorización para su consulta se estaría vulnerando el ordenamiento jurídico”*.

Además, alude a la doctrina de este Tribunal sobre la materia y recuerda que entre las funciones de la mesa de contratación, está la de 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”*, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.1.d) del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente



la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y en 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.

Sobre el supuesto error informático indica que *“del contenido de su escrito de alegaciones se deduce que el supuesto “error” en realidad responde a no haber incluido dicho documento en la documentación presentada dentro del plazo habilitado, a pesar de reconocer su intención de hacerlo.*

Esta afirmación carece de prueba alguna que permita considerarla acreditada o al menos verosímil. No se aporta, por ejemplo, el citado Anexo VIII firmado en fecha previa al fin del plazo de presentación ni ningún tipo de evidencia técnica (pantallazos, registros de envío, incidencias del portal, etc.) que pudiera justificar que efectivamente fue generado y se pretendía remitir junto con el resto de la documentación”.

Por último, sobre la restricción injustificada de la concurrencia y la infracción del principio de proporcionalidad, indica que *“el principio de libre concurrencia, consagrado en el artículo 1 de la LCSP, no significa permitir la participación a toda costa, sino garantizar que todos los licitadores compitan en condiciones de igualdad.*

La permisividad con quien no subsana en plazo es contraria a la libre concurrencia, porque otorga una ventaja indebida sobre los que sí cumplen puntualmente. La exclusión en este caso, plenamente justificada no restringe la concurrencia, la protege frente a distorsiones procedimentales”.

3. Alegaciones de la licitadora propuesta adjudicataria.

La entidad SG ELECTRONICA PROFESIONAL, S.A.U., solicita la desestimación del recurso indicando que *“los pliegos son la ley del contrato”* y que *“no cabe pretender que se le otorgue un nuevo plazo de subsanación ... sobre todo porque se trata de documentos que ya pidieron en su día y no se aportaron correctamente hasta en dos ocasiones, de tal forma que lo contrario supondría una vulneración del principio de igualdad y seguridad jurídica, ya que, permitir múltiples subsanaciones podría favorecer injustamente a un licitador frente a otros”.*

OCTAVO. Fondo del asunto: Consideraciones del Tribunal.

El motivo del recurso es la exclusión de la recurrente del procedimiento por no aportar la certificación positiva de estar al corriente de las obligaciones tributarias, expedida por la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía ni, en su defecto, el Anexo VIII del PCAP, autorizando la consulta para que se pudiera recabar esta información por parte del órgano de contratación.

En cuanto a la vulneración del derecho a la subsanación alegado por la recurrente, hay que indicar lo que establece el PCAP sobre el requerimiento de la documentación a la licitadora propuesta adjudicataria y la posibilidad de subsanación de la misma.

La cláusula 10.8.2.f) del PCAP *“Documentación previa a la adjudicación”*, establece que la persona licitadora que haya presentado la mejor oferta, dentro del plazo de 10 días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, deberá presentar, entre otra, la siguiente documentación:

“Certificación positiva, expedida por la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía, justificativa de la inexistencia con la Administración Autonómica de deudas de naturaleza tributaria en periodo ejecutivo o, en el caso



de personas contribuyentes contra quienes no proceda la utilización de la vía de apremio, deudas no atendidas en periodo voluntario; o bien autorización para recabar esta información por parte del órgano de contratación conforme al modelo indicado en el Anexo VIII”.

Asimismo, en el apartado 3 de la citada cláusula se indica que *“Si la persona licitadora presenta la documentación y la Mesa de contratación observase defectos u omisiones subsanables en la misma, lo notificara por medios electrónicos a través de SiREC-Portal de licitación electrónica y lo comunicara a través del perfil de contratante del órgano de contratación, a la persona licitadora concediéndole un plazo de tres días naturales para que los corrija o subsane, presentando la documentación que proceda a través de SiREC-Portal de licitación electrónica. Si en el plazo concedido no procede a la subsanación de la documentación, será excluida del procedimiento de adjudicación”.*

Al efecto, se ha de recordar, como también lo hace el órgano de contratación en su informe, el contenido del artículo 139 de la LCSP, que dispone *“1. Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, (...)”.*

Al respecto, hay que indicar que es doctrina de este Tribunal, plasmada de modo reiterado en sus resoluciones (v.g. Resoluciones 333/2018, de 27 de noviembre, 250/2019, de 2 de agosto, 113/2020, de 14 de mayo, 586/2024, de 27 de noviembre y 32/2025, de 20 de enero, entre otras), el que los pliegos son *“lex contractus”* o *“lex inter partes”* que vinculan, no solo a las licitadoras que concurren al procedimiento aceptando incondicionalmente sus cláusulas, sino también a la Administración o entidad contratante autora de los mismos.

Pues bien, teniendo en cuenta las actuaciones llevadas a cabo durante la tramitación del procedimiento de licitación y que se documentan en el expediente remitido, se observa que se ha concedido el plazo para subsanar a la recurrente.

Así, la mesa de contratación en su cuarta sesión, celebrada con fecha de 18 de marzo de 2025, acordó proponer la adjudicación del contrato a la entidad INSDIGITAL y elevar al órgano de contratación dicha propuesta de adjudicación para su aceptación, al ser su oferta la que obtuvo la mayor puntuación, en aplicación de los criterios de adjudicación contenidos en el apartado 8 del anexo I del PCAP.

Con fecha 28 de marzo de 2025, el órgano de contratación dictó resolución aceptando la propuesta de adjudicación elevada por la mesa de contratación a favor de la entidad INSDIGITAL, en los términos acordados en la sesión celebrada el 18 de marzo de 2025, ordenando que se requiriera a la referida entidad, propuesta como adjudicataria, para que en el plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquél en que hubiera recibido el requerimiento, presentara a través de SiREC-Portal de licitación electrónica, la documentación previa a la adjudicación.

Con la misma fecha, se requirió a la licitadora recurrente para que aportase la documentación previa a la adjudicación, que se detalla en el apartado 2 de la cláusula 10.8 del PCAP, entre la que se incluía en el apartado f) la *“Certificación positiva, expedida por la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía, justificativa de la inexistencia con la Administración Autónoma de deudas de naturaleza tributaria en periodo ejecutivo o, en el caso de personas contribuyentes contra quienes no proceda la utilización de la vía de apremio, deudas no atendidas en*



periodo voluntario; o bien autorización para recabar esta información por parte del órgano de contratación conforme al modelo indicado en el Anexo VIII”.

La documentación presentada por la recurrente, en respuesta del requerimiento recibido, fue examinada por la mesa de contratación en su quinta sesión, de fecha 14 de abril de 2025, constando el resultado del estudio de la misma en el acta de la sesión, en la que se identifican las distintas deficiencias observadas en la documentación aportada, entre ellas, la referida a las obligaciones tributarias: *“la entidad propuesta adjudicataria deberá presentar la documentación que acredite estar al corriente de las obligaciones tributarias, tanto en relación con la Agencia Tributaria estatal como con la de Administración Tributaria de la Junta de Andalucía, así como sus obligaciones en materia de Seguridad Social o, en su defecto, autorizar su consulta por el órgano de contratación mediante la cumplimentación del Anexo VIII del PCAP”.*

Por ello, la mesa acordó *“requerir a la entidad INSDIGITAL, S.L., respecto del presente contrato, para que, en un plazo de tres días naturales, proceda a la subsanación de los defectos u omisiones detectados en la documentación previa a la adjudicación, en los términos reflejados en la presente Acta”.*

Con fecha 22 de abril de 2025, se notifica requerimiento de subsanación a la recurrente en los términos acordados por la mesa, en el que consta lo siguiente: *“En cuanto a la acreditación de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social recogidas en la cláusula 10.8.2 apartados f y g respectivamente del PCAP, esa entidad deberá aportar certificaciones positivas de estar al corriente de las obligaciones tributarias expedidas por la Agencia Estatal de Administración Tributaria y por la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía, así como certificación positiva de la Tesorería Territorial de la Seguridad Social de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones con la misma. En su defecto, cabe la presentación del Anexo VIII del PCAP autorizando la consulta para recabar esta información por parte del órgano de contratación”.*

En el citado requerimiento de subsanación se le indicaba que *“la citada documentación requerida deberá presentarse en el plazo de tres días naturales a través de SiREC- Portal de Licitación Electrónica, en donde se indicará la fecha y hora exacta en la que finaliza dicho plazo”*, con expresa mención de las consecuencias que se derivarían del incumplimiento de lo requerido, en los siguientes términos: *“apercibiéndole que si en el plazo concedido no procede a la subsanación de la documentación, será excluida del procedimiento de adjudicación”.*

La mesa de contratación en el transcurso de su sexta sesión, celebrada el 13 de mayo de 2025, tras el examen de la documentación presentada por la recurrente, y según consta en el acta de la sesión, emite el siguiente juicio sobre la misma: *“Respecto a las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social recogidas en la cláusula 10.8.2 apartados f y g respectivamente del PCAP, la entidad ... no presenta certificación positiva de estar al corriente de las obligaciones tributarias expedida por la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía ni, en su defecto, el Anexo VIII del PCAP autorizando la consulta para que se pudiera recabar esta información por parte del órgano de contratación.*

Habida cuenta de lo anterior, la Mesa de contratación acuerda que dicha cuestión no queda subsanada por INSDIGITAL, S.L. en tanto que no presenta una de las certificaciones requeridas ni anexo alternativo autorizando su consulta contraviniendo el apartado f de la cláusula 10.8.2 del PCAP y el requerimiento de subsanación de la documentación previa a la adjudicación de fecha de 22 de abril de 2025”.



Por los motivos expuestos, la mesa acuerda excluir a la recurrente del procedimiento de contratación, así como, proponer la adjudicación del contrato a favor de S.G. ELECTRÓNICA PROFESIONAL, S.A.U., segunda entidad clasificada, de acuerdo con el resultado de las puntuaciones recogidas en el acta de la cuarta sesión.

Como hemos indicado anteriormente, de lo expuesto se constata que no ha sido vulnerado el derecho a la subsanación de la recurrente, pero es que, en el propio escrito de recurso, la recurrente reconoce que se le otorgó un plazo “de 3 días para subsanar”.

Asimismo, reconoce que en ese plazo de subsanación presentó la documentación requerida, “a excepción del documento exigido en la cláusula 10.8.2, apartados f) y g)” (en el apartado f) se indica la documentación a presentar para justificar el estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias).

Por tanto, no ha habido ninguna “restricción injustificada de la concurrencia”, ni una “infracción del principio de proporcionalidad”, como se indica en el escrito de recurso, al habersele concedido el correspondiente trámite de subsanación.

A pesar de reconocer que el órgano de contratación no ha vulnerado su derecho a la subsanación y que la no aportación de la documentación requerida obedeció a “un error informático”, la recurrente viene a decir que no se ha valorado su “intención subsanadora”, ni su “voluntad ... de cumplir con el requerimiento”, así como, que “la no aportación de algún documento de forma completa no puede afirmarse que se trate de una omisión esencial o insubsanable”.

Evidentemente, la mesa de contratación lo que tiene que hacer es analizar la documentación aportada por las licitadoras, para comprobar si se adecúa a la exigida en los pliegos, sin que, de ningún modo, pueda convertirse en una suerte de interpretadora de sus actitudes, intenciones o voluntades.

Y, precisamente, por no ser una “omisión esencial o insubsanable”, es por lo que la mesa de contratación le concedió un plazo de tres días para subsanar, pero ello no quiere decir que, por muy poco esencial que sea el defecto observado, la mesa tenga que otorgarle un nuevo plazo de subsanación, ya que ello conculcaría el principio de igualdad de trato entre los licitadores.

En este sentido, la recurrente manifiesta que “*incluso en el hipotético supuesto de que se hubiera podido incurrir en un defecto formal en la presentación de la documentación, el órgano de contratación, el cual estaba perfectamente informado de la misma, debería haber propiciado la subsanación de dicho defecto mediante la oportuna comunicación a la empresa licitadora, al observar el evidente error susceptible de fácil corrección*”.

En relación con lo expuesto, debemos señalar, como ya manifestó este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 1/2025, de 3 de enero, 1/2023, de 5 de enero, 33/2017, de 15 de febrero y 260/2018, de 21 de septiembre, ratificada en la 301/2018, de 23 de octubre, que «(...) Si bien es cierto que la jurisprudencia mantiene una postura contraria a un excesivo formalismo que conduzca a la inadmisión de proposiciones por simples defectos formales en detrimento del principio de concurrencia que ha de presidir la contratación pública -Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de julio de 2004 dictada en Casación para Unificación de Doctrina (Recurso 265/2003)-, tampoco resulta exigible una subsanación de la subsanación, pues ello podría vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores (artículo 1 y 139 del TRLCSP) y provocar inseguridad jurídica en la tramitación del procedimiento de adjudicación acerca de en qué supuestos habría que permitir una segunda subsanación».



Asimismo, en la Resolución 466/2021, de 11 de noviembre, de este Tribunal, en un caso, también, de error de la recurrente, se indica que *“no sería aceptable que, al amparo de un criterio antiformalista, se entendiera nuevamente subsanable -por segunda vez- el defecto relativo al contenido de la memoria técnica del que solo es responsable la propia entidad recurrente y tal como la misma ha admitido “por error administrativo no indicó en la memoria técnica”, ni en el primer requerimiento, ni en subsanación, algunas de las mejoras presentadas en el baremo al inicio de la licitación.”*

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

A mayor abundamiento, tampoco podría hacer uso el órgano de contratación de la facultad prevista en el artículo 95 de la LCSP, que señala que: *“El órgano de contratación o el órgano auxiliar de este podrá recabar del empresario aclaraciones sobre certificados y documentos presentados en aplicación de los artículos anteriores, o requerirle para la presentación de otros complementarios”.*

Así, no cabría tampoco solicitar una aclaración, pues es un trámite reservado para casos muy concretos relacionados con la acreditación de la solvencia del licitador, pero es que, además, debe ser interpretado de forma restrictiva, al objeto de no vulnerar el principio de igualdad. La finalidad de este trámite es la de aclarar algún extremo sobre documentación previamente aportada y no, como en el presente supuesto, la de aportar una nueva documentación.

Por tanto, al no proceder la aclaración de la oferta, ni la subsanación de la subsanación, ya que ello supondría vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores, y habiéndose concedido a la recurrente el preceptivo trámite de subsanación, este Tribunal considera que la exclusión acordada por los motivos aquí analizados es ajustada a derecho y ha de desestimarse el presente recurso.

NOVENO. Sobre la temeridad en la interposición del recurso. Multa a imponer conforme a criterios de proporcionalidad.

Sobre el particular, el artículo 58.2 de la LCSP 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».

Sin embargo, la mala fe tiene un sentido más restringido, porque precisa de un componente malicioso que no concurre en la temeridad. Supone un comportamiento deliberado en la formulación de pretensiones jurídicas, que a sabiendas se aparta de la exigible acomodación a la normativa jurídica de la institución de que se trate. La mala fe exige una intencionalidad manifiesta de bordear o incumplir la norma con peticiones que no se corresponden con las que se derivan del derecho ejercitado. Podría decirse que la temeridad asemeja una actitud culposa, mientras que la mala fe, precisa de un notable componente doloso.

En este supuesto, el Tribunal, tras el análisis del contenido del presente recurso, aprecia que el mismo adolece de una falta clara de viabilidad jurídica, en los términos analizados, dada la debilidad de los argumentos, ya que incluso la recurrente reconoce que se le concedió el plazo para subsanar y que no presentó la certificación positiva expedida por la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía -de la que fue requerida expresamente-, afirmando que no lo hizo por un error informático no acreditado y que había que tener en cuenta su “intención” de subsanar.

Cabe recordar que a la recurrente compete articular y argumentar los motivos en que fundamenta su pretensión, pues bien, en el presente asunto se constata una falta clara de consistencia de las alegaciones esgrimidas que no encuentran apoyo en el contenido de los pliegos, sino, más bien, al contrario, el órgano de contratación cumplió los pliegos otorgando el correspondiente plazo de subsanación.



Asimismo, hay que tener en cuenta la discordancia observada entre las manifestaciones recogidas en el recurso con la documentación obrante en el expediente, circunstancias que de forma clara conducen a la falta de viabilidad del recurso, dado que en ningún caso se alcanzaría la nulidad pretendida. Todo ello supone un ejemplo de ejercicio temerario del recurso especial en materia de contratación.

A lo anterior se une que el recurso ha dado origen a un procedimiento en sede de este Tribunal que ha obligado legalmente a realizar ciertos trámites y actuaciones para su resolución, pese a lo notorio de su improcedencia, incrementando de modo abusivo la carga adicional de asuntos que ya soporta este órgano, circunstancia que se ha visto agravada al tratarse de una licitación financiada con fondos europeos, habiéndose paralizado la misma, con el consiguiente perjuicio para el órgano de contratación por la perentoriedad exigida en la ejecución y justificación de estos fondos y para otros recurrentes y órganos de contratación, ya que este Tribunal ha tenido que dar preferencia a este recurso frente a otros en los que los motivos estaban bien fundamentados.

Pues bien, este Tribunal considera que deben ser sancionadas las actuaciones de aquellas recurrentes que usan esta vía de impugnación actuando con temeridad.

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 evidencia al menos dicha temeridad, careciendo de datos y elementos objetivos para cuantificar el perjuicio originado, en su caso, con la interposición del recurso al órgano de contratación.

Por los motivos ya expuestos, y realizando una necesaria motivación de la cuantía en la que esta debe quedar impuesta, debemos atender al artículo 31.2 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, el cual establece que: *«Cuando el Tribunal aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso acordará en la resolución que dicte la imposición de una sanción pecuniaria al recurrente en los términos previstos en el apartado 5 del artículo 47 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, justificando las causas que motivan la imposición y las circunstancias determinantes de su cuantía»*.

Partiendo 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 una de las dos, la temeridad, y no acreditarse la mala fe, la multa debiere quedar fijada en un hipotético tramo inferior de la horquilla legalmente establecida en el citado precepto, motivado además en la inexistencia de reiteración o reincidencia en la conducta. En consecuencia, este Tribunal, de conformidad con lo establecido en el artículo 58.2 de la LCSP, acuerda imponer a la recurrente una multa en la cuantía máxima de 1.500 euros, toda vez que no ha sido cuantificado el perjuicio ocasionado al órgano de contratación, ni al resto de entidades interesadas.

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 **INSDIGITAL, S.L.** contra la resolución de 26 de mayo de 2025, del órgano de contratación, por la que se le excluye de la licitación del contrato de suministro denominado "*Sistema de Información Dinámica para la Modernización de las Centrales de Atención de Llamadas del Servicio Andaluz de Teleasistencia de la Agencia*" (CONTR/2024/977976), promovido por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, (en adelante ASSDA) entidad adscrita a la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad y a la Consejería de Salud y Consumo, conforme a lo expuesto en el fundamento de derecho octavo de esta Resolución.

SEGUNDO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP, levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada mediante Resolución MC 72/2025, de 6 de junio.

TERCERO. Declarar que se aprecia temeridad en la interposición del recurso, por lo que procede la imposición de multa en la cuantía máxima de 1.500 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.

