

Recurso 295/2026
Resolución 305/2026
Sección Segunda

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

Sevilla, 20 de mayo de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra el pliego de cláusulas administrativas particulares, que rige el procedimiento de adjudicación del contrato “Contratación de suministro de materiales, servicios y obras necesarios para la ejecución de varias obras incluidas en el Programa para el Fomento del Empleo Agrario Ordinario 2025.” (Expte. 2026/1581), en lo que respecta al Lote 8, promovido por el Ayuntamiento de Loja (Granada), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 28 de abril de 2026, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación del contrato referido, mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con un valor estimado de 324.195,48 euros, dividido en 17 lotes, incluyendo el lote 8 relativo a cerrajería. El pliego se publica el día 30 de abril.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. El contrato tiene por objeto el suministro de materiales, servicios y obras necesarios para la ejecución de actuaciones en el marco del Programa para el Fomento del Empleo Agrario Ordinario 2025. Entre los criterios de adjudicación establecidos en la cláusula 13 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), se incluye un criterio evaluable mediante fórmulas denominado “distancia del stock de material”, con una ponderación de 30 puntos sobre el total, frente al precio, valorado con 70 puntos.

TERCERO. El 7 de mayo de 2026 tiene entrada en el registro de este Tribunal el escrito de interposición del recurso especial en materia de contratación contra la cláusula 13 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP)

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 11 de mayo de 2026, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, tras su reiteración posterior, no ha sido recibida en este Tribunal en plazo.

Con fecha 19 de mayo de 2026 tuvo entrada en este Tribunal oficio en el que se comunica que el Ayuntamiento de Loja tiene constituido Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales según aparece publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Granada de fecha 24 de enero de 2012.

No obstante lo anterior, y de conformidad con lo que se analizará en el Fundamento de derecho primero de la presente resolución, como consecuencia de la falta de remisión de dicha documentación en plazo, el 20 de mayo de 2026 se concedió trámite de alegaciones, poniéndose en conocimiento del recurrente dicha circunstancia de conformidad con lo establecido en el artículo 28.5 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado mediante Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, para que alegue lo que considere conveniente en el plazo de cinco días hábiles.

El mismo día se han presentado alegaciones por la entidad recurrente.

La falta de observancia del cumplimiento del plazo de remisión por parte del órgano de contratación establecido en la LCSP, incluso tras la reiteración, ha supuesto que este órgano no haya podido disponer en plazo de los datos de posibles interesados, a efectos de concederles audiencia, estando obligado este Tribunal a proceder conforme al art. 28.5 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales aprobado mediante el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Procede analizar la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso interpuesto, habida cuenta de que el acto impugnado procede de una entidad local andaluza.

El artículo 46.4 LCSP establece:

“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.

“En todo caso, los Ayuntamientos de los 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, y las Diputaciones Provinciales podrán crear un órgano especializado y funcionalmente independiente que ostentará la competencia para resolver los recursos. Su constitución y funcionamiento y los requisitos que deben reunir sus miembros, su nombramiento, remoción y la



duración de su mandato se regirá por lo que establezca la legislación autonómica, o, en su defecto, por lo establecido en el artículo 45 de esta Ley. El Pleno de la Corporación será el competente para acordar su creación y nombrar y remover a sus miembros. El resto de los Ayuntamientos podrán atribuir la competencia para resolver el recurso al órgano creado por la Diputación de la provincia a la que pertenezcan”.

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, en el supuesto examinado por aplicación de la disposición estatal antes citada, hay que estar a lo dispuesto en la norma autonómica sobre la materia, en concreto, al mencionado artículo 10 del 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 soliciten la asistencia de la Diputación Provincial, será cuando este Tribunal tenga competencia para resolver los recursos que se interpongan en esta materia.

Es necesario recordar que este Tribunal tiene establecido una constante doctrina al 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, 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 que deben reunir estos órganos especializados señalan lo siguiente:

- Considerando número 22, al señalar 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 se somete *“a un órgano de primera instancia independiente del poder adjudicador”* un recurso referente a una decisión de adjudicación de un contrato, 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 menciona referencias que también se aplican 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 ante un concepto de independencia, el cual se construye sobre la base de criterios formales (jurisdiccional o no) y otros criterios funcionales (la condición de sus miembros, nombramiento de sus miembros, la duración del mandato o su revocabilidad).

A tal fin conviene para abordar esta cuestión 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 “*jurisdiccional*”. Apreciaba el carácter “*jurisdiccional*” de los órganos administrativos de control de la contratación pública, siempre que fuera órganos colegiados, integrados por funcionarios especializados, y que ejercieran sus funciones con independencia, sin estar sometidos a ningún tipo de instrucción.

De esta jurisprudencia derivaba una serie de criterios determinantes de la naturaleza de “*órgano jurisdiccional*” (a los efectos de considerar que es posible que por estos órganos pudiera plantearse 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 remitente para la resolución de un litigio, en dos sentidos, ya sea porque las resoluciones que dicta son vinculantes y coercibles, así como cuando sus resoluciones administrativas sólo sean recurribles en vía contencioso-administrativa, es decir, que la Administración pueda revocar sus resoluciones. Otras notas necesarias eran 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 de mostrar, desde el inicio del procedimiento, cuáles son en efecto, 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 de 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 éstos. El artículo 139.1 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 competentes sean rigurosos en su redacción, así como de los órganos de resolución del recurso especial en su aplicación.

Conviene hacer referencia al 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 y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en lo que se refiere a la regulación de la tramitación del recurso especial. En este sentido, establece su artículo 1b) 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, en virtud de su disposición adicional primera, se señala en sus artículos 10 y 11 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 la idea del “*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)*».

Observado el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP), regulador de la presente licitación en la cláusula 29ª nada se dice sobre el órgano competente para la resolución del recurso especial. Igualmente, en el anuncio de licitación se indica únicamente a efectos de “Presentación de recursos”, “Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales municipal”. Al respecto es decir ni es definitorio ni se tiene constancia de su existencia cómo órgano administrativo creado con los requisitos legales.

Debemos traer a colación, además, el informe de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) que ha emitido respecto del ejercicio 2025. Así, de acuerdo con la letra a) del apartado 8 y el apartado 9 del artículo 332 de la LCSP, la OIReScon debe incorporar “una relación de los principales incumplimientos detectados por los órganos, instituciones y poderes con competencia supervisora o jurisdiccional en materia de contratación pública” en el Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública (IAS).

En este informe, donde se recogen todos los órganos existentes en materia de resolución del recurso especial, no se menciona la existencia de ningún órgano propio local de Loja. Asimismo, se ha consultado la página de transparencia de la Diputación de Granada, y se ha adverado que no tiene ningún tipo de vinculación con dicha Administración a los efectos de la resolución de sus recursos especiales.



En el portal de transparencia del Ayuntamiento de Loja (Granada), no existe mención alguna de la existencia de ningún órgano especial en su organigrama, tampoco se encuentra ningún trámite especial en la sede electrónica. De hecho, el recurrente ha presentado su recurso especial en este Tribunal.

La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA), señala en su artículo 2 b) señala que la publicidad activa consiste en *“la obligación de las personas y entidades a las que hacen referencia los artículos 3 y 5 de hacer pública por propia iniciativa, en los términos previstos en la presente ley, la información pública de relevancia que garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública”*. Exigencia de publicidad activa que comporta que la información *“estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web de los sujetos obligados al cumplimiento de la ley (art. 9.4 LTPA), y que tal publicación se realice “de forma periódica, veraz, objetiva y actualizada” (art. 9.1 LTPA)”*.¹

En lo que concierne a esta exigencia de publicidad activa, resulta necesario traer a colación el concepto de “organigrama” que viene delimitando paulatinamente por el Consejo de la Transparencia y Protección de Datos de Andalucía². Estima el Consejo que, *“a los efectos del art. 10.1 c) LTPA que se trata de una representación gráfica de la organización del Ayuntamiento que permita conocer de forma fácil, sencilla y sintética, la estructura orgánica municipal, los niveles de jerarquía y las relaciones existentes entre los distintos órganos y sus correspondientes unidades administrativas (hasta el nivel de Jefe de Servicio o cargo asimilado), conteniendo, todos ellos, el nombre de sus responsables. Conforme establece el artículo 6 h) LTPA, la información a ofrecer ha de estar basada en el principio de facilidad y comprensión, de suerte que la información se ofrezca de la forma más simple e inteligible posible, y ha de estar actualizado, como exige el art. 10.1 c) LTPA, para lo cual deberá procederse a la datación del organigrama con el fin de que sea conocida la fecha de su realización. Respecto al alcance del organigrama, es parecer del Consejo que, en lo concerniente a las unidades administrativas, la obligación sólo alcanza a identificar las personas responsables, entendiendo por identificación el nombre y apellidos, así como el número de teléfono y correo electrónico corporativos, considerándose que las unidades administrativas a reflejar en el organigrama ha de alcanzar hasta las jefaturas de servicio o cargos equivalentes”*.

Se trata de una obligación para las entidades sujetas al cumplimiento de la legislación en materia de transparencia. Pues, según establece el artículo 7 a) LTPA, la publicidad activa constituye igualmente un *“derecho de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen ... de forma periódica y actualizada la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”*

Pues bien, nada al respecto hay sobre ello, siquiera para que este Tribunal puede determinar la existencia de un órgano propio.

En consecuencia, en función de la regla subsidiaria de atribución de competencia dispuesto en la norma autonómica sobre la materia, en concreto, el mencionado artículo 10 del 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, sino solamente en el caso de que no opten por sus propios órganos, ni

¹ En este sentido, la resolución PA-31/2017, de 20 de septiembre, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

² Entre otras, Resoluciones PA-31/2017 (FJ 4º), PA-1/2017 (FJ 3º) y PA-26/2017 (FJ 5º).



soliciten la asistencia de la Diputación Provincial, supuesto en el que este Tribunal tenga competencia para resolver los citados recursos.

Por las razones expuestas, 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.

El criterio de este Tribunal, expresado, entre otras, en las Resoluciones 71/2021, de 4 de marzo, 575/2021, de 23 de diciembre y 205/2022, de 25 de marzo, 407/2023, de 1 de septiembre, o la Resolución 47/2024, de 1 de febrero, es que, en los supuestos de falta de acreditación por los recurrentes del interés legítimo en la interposición de recursos especiales contra los pliegos, es preciso analizar los motivos de fondo esgrimidos en los recursos para reconocer o denegar la legitimación a los diversos recurrentes sobre la base de que las alegaciones efectuadas en aquellos pongan de manifiesto, de un modo claro e inequívoco, que las cláusulas impugnadas impedían o dificultaban a los recurrentes el acceso a la licitación en condiciones de igualdad con el resto de potenciales licitadores.

En el supuesto examinado, la recurrente denuncia la vulneración de los principios de igualdad y libre concurrencia al considerar que el criterio de adjudicación que impugna- relativo a la distancia del stock de material: 30 puntos” introduce una ventaja competitiva basad exclusivamente en la ubicación geográfica del licitador.

Dicha previsión, si bien no le impide el acceso a la licitación, de manera ostensible dificulta que pudiera concurrir en condiciones de igualdad a la licitación proyectada, por lo que debe reconocérsele legitimación para la interposición del presente recurso.

La legitimación se aprecia, por tanto, de manera clara y directa, al existir una incidencia real del criterio impugnado sobre la posición competitiva del recurrente.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra los pliegos de un contrato de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y pretende ser formalizado por un poder adjudicador. Por tanto, cabe el recurso especial de conformidad con lo previsto 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, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.



Fundamenta su recurso en la improcedencia del criterio de adjudicación relativo a la “distancia del stock de material”, contenido en la cláusula 13ª del PCAP. En síntesis, alega que existe falta de vinculación del criterio con el objeto del contrato, al tratarse de suministros de cerrajería metálica (puertas, barandillas) que requieren fabricación específica y no disponibilidad inmediata en stock. En segundo lugar, la falta de idoneidad y proporcionalidad, al no medir dicho criterio la capacidad real de ejecución ni aspectos relevantes de la prestación, atribuyéndole además una ponderación excesiva (30 puntos). Asimismo, denuncia la vulneración de los principios de igualdad y libre concurrencia, por introducir una ventaja competitiva basada en la ubicación geográfica del licitador. Por último, la desconexión con la naturaleza del contrato, en tanto no se trata de suministros urgentes ni de reposición inmediata, sino de prestaciones que requieren fabricación previa.

Posteriormente, el día 20 de mayo de 2026 ha expresado en el nuevo trámite de alegaciones que le ha sido concedido, que ha recibido una comunicación del Tribunal informando de que, a la fecha del escrito, el órgano de contratación no ha remitido el expediente administrativo completo, pese a que el Tribunal lo había solicitado mediante oficio de 12 de mayo de 2026 y reiterado con posterioridad el 15 de mayo de 2026. Afirma que no ha tenido acceso al expediente completo del procedimiento de contratación, y vincula esa circunstancia con la imposibilidad de conocer plenamente los antecedentes administrativos del procedimiento, lo que, según se expone, limita materialmente el ejercicio del derecho de defensa en condiciones de igualdad y contradicción. En relación con esa falta de remisión, sostiene que dicha omisión no puede perjudicarle ni dilatar indefinidamente la tramitación del recurso, y solicita que el órgano de contratación cumpla de forma inmediata con la obligación de remitir íntegramente el expediente administrativo.

Dedica además una parte relevante a incidir en que el criterio de adjudicación relativo a la “distancia del stock de material” introduce un factor de valoración de carácter territorial, y que no tendría vinculación directa con la ejecución efectiva del contrato, careciendo, por tanto, de justificación técnica suficiente.

Seguidamente, añade que la aplicación del criterio impugnado puede producir efectos inmediatos en el procedimiento de adjudicación, generando una ventaja competitiva basada en la ubicación geográfica, y menciona la posibilidad de que, si el procedimiento continúa su tramitación ordinaria, se consolide una situación de hecho difícilmente reversible.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Conforme se ha indicado en los antecedentes, el órgano de contratación no ha remitido el expediente administrativo ni el informe al recurso a que viene obligado por el artículo 56.2 de la LCSP sustrayendo a este Tribunal de conocer las razones de su oposición al mismo.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

El objeto del recurso se centra en la impugnación del criterio de adjudicación previsto en la cláusula 13ª del PCAP relativo a la “distancia del stock de material” que presenta el siguiente contenido:

“2.- DISTANCIA STOCK DE MATERIAL: Hasta 30 puntos



- .- Se otorgará un máximo de 30 puntos al licitador que disponga de un stock de material en almacén a una distancia inferior a 15 km de Loja.*
- Se otorgarán 15 puntos al licitador que disponga de un stock de material en almacén a una distancia entre 15 y 60 km de Loja.*
- Se otorgarán 5 puntos al licitador que disponga de un stock de material en almacén a una distancia de más de 60 km de Loja”*

A este respecto, procede analizar la conformidad del citado criterio con las exigencias establecidas en el artículo 145 de la LCSP, a la luz de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de los tribunales administrativos de contratación.

En primer lugar, en relación con la exigencia de vinculación al objeto del contrato, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado que los criterios de adjudicación deben estar directamente relacionados con el objeto contractual y permitir evaluar el rendimiento de cada oferta en relación con dicho objeto (sentencia de 17 de septiembre de 2002, asunto C-513/99, Concordia Bus, ECLI:EU:C:2002:495), así como que han de referirse a características de la oferta que presenten una conexión real y efectiva con la prestación (sentencia de 10 de mayo de 2012, asunto C-368/10, Comisión c. Países Bajos, ECLI:EU:C:2012:284).

Pues bien, en el presente supuesto, en la cláusula 2ª 2.1 “*Descripción del objeto del contrato*” este se configura como un contrato mixto de suministro, servicios y obra, relativo a la ejecución de actuaciones en el marco del Programa para el Fomento del Empleo Agrario, incluyendo no solo el suministro de materiales sino también su transporte, descarga y puesta a disposición en obra. Ahora bien, aun cuando el contrato presenta naturaleza mixta en determinados lotes, el PCAP distingue expresamente lotes de suministro puro —entre ellos el lote 8— en los que la prestación consiste exclusivamente en la entrega del material solicitado.

En estos lotes, la ejecución no exige disponibilidad inmediata desde stock, sino la fabricación o preparación del material conforme a las especificaciones técnicas. Por ello, la distancia física del almacén no constituye un elemento determinante para la correcta ejecución de la prestación, ni guarda una relación directa con la calidad, eficiencia o adecuación del suministro.

Asimismo, el criterio impugnado, con el contenido que se ha reproducido con anterioridad, se integra en el sistema de adjudicación junto al precio, valorado hasta 70 puntos, lo que determina que alcance una ponderación del 30% del total.

El artículo 145 de la LCSP exige que los criterios de adjudicación estén vinculados al objeto del contrato. A estos efectos, debe atenderse a la configuración real de dicho objeto en los pliegos. La jurisprudencia del TJUE exige que los criterios de adjudicación guarden una relación directa y verificable con la prestación objeto del contrato (STJUE Concordia Bus, C-513/99; STJUE Comisión c. Países Bajos, C-368/10).

Un criterio basado exclusivamente en la proximidad geográfica del almacén no evalúa ninguna característica de la oferta, ni permite medir la calidad, eficiencia o adecuación del suministro, sino que introduce un elemento territorial ajeno al objeto contractual.

De lo anterior resulta que el contrato no se limita al mero suministro inmediato desde stock, sino que comprende



una prestación compleja vinculada a la ejecución de obras programadas, incluyendo transporte, logística y entrega en destino. En consecuencia, el criterio basado exclusivamente en la localización geográfica del stock no guarda una relación directa e inmediata con la prestación principal, sino que constituye un elemento indirecto o instrumental cuya influencia en la correcta ejecución del contrato no resulta acreditada.

Sobre la idoneidad del criterio en relación con los plazos de ejecución, el órgano de contratación podría fundamentarlo, aunque no lo justifica en el expediente publicado, en la necesidad de rapidez en el suministro. Sin embargo, el propio PCAP regula expresamente los plazos de ejecución:

“Plazos de entrega: De los materiales para lotes considerados de suministro será de 24 horas una vez efectuada la petición”.

Esta previsión tiene una consecuencia jurídica clara el contrato, no exige una entrega inmediata, sino el cumplimiento de un plazo uniforme de 24 horas (aunque no justifica bien el motivo de las 24 horas tampoco).

El criterio de adjudicación no mide la capacidad de cumplir ese plazo, sino la distancia física sin existir ningún estudio informe memoria o detalla que justifique más allá de 60 kilómetros no es posible cumplir.

La LCSP exige que los criterios de adjudicación sean objetivos, estén vinculados al objeto del contrato, sean proporcionados y permitan una comparación efectiva de las ofertas, evitando que el órgano de contratación disponga de una libertad de elección ilimitada y asegurando la competencia real y efectiva. En particular, la doctrina judicial y administrativa ha rechazado que se utilicen parámetros que, por su configuración, operen como ventajas territoriales no justificadas o como valoraciones de rasgos del operador y no de la oferta, salvo acreditación técnica suficiente de su necesidad para la correcta ejecución.

El criterio impugnado introduce una ventaja competitiva basada exclusivamente en la ubicación geográfica del licitador, lo que vulnera los principios de igualdad de trato y libre concurrencia (art. 1 LCSP), al favorecer de manera estructural a operadores próximos al municipio y dificultar el acceso de licitadores situados en otras zonas del territorio.

Los principios de igualdad, no discriminación, interdicción de la arbitrariedad y transparencia actúan como límites materiales frente a criterios que introduzcan discriminaciones territoriales directas o indirectas, o diferencias de trato desproporcionadas sin justificación objetiva y razonable. La proximidad geográfica o el arraigo territorial solo pueden operar excepcionalmente y con motivación reforzada, de modo que, si el pliego ya impone un plazo uniforme de entrega, la distancia del stock, por sí sola, difícilmente acredita ser un indicador necesario y adecuado para identificar la oferta económicamente más ventajosa. En el control jurisdiccional y de recursos en contratación, cobra especial relevancia la exigencia de motivación técnica bastante en la fijación y aplicación de criterios, así como el respeto estricto al pliego y a la congruencia procedimental, evitando reconstrucciones *ex post* de la justificación del criterio o ponderaciones que distorsionen el peso de lo económico y restrinjan la concurrencia. Este marco permite impugnar criterios cuando carecen de justificación técnica suficiente, generan inseguridad jurídica o introducen discrecionalidad indebida, sin perjuicio de las reglas procesales sobre plazos, notificaciones y límites de revisión en vía contenciosa.



Como punto de partida, hemos de señalar que los distintos tribunales de recursos contractuales, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, así como la jurisprudencia nacional y europea se han pronunciado acerca de la prohibición de previsiones en los pliegos que pudieran impedir la participación en las licitaciones o la obtención de ventajas injustificadas en la valoración de las ofertas, si estas circunstancias se fundan únicamente en razones de arraigo territorial, siendo nulas tales previsiones

En concreto, este Tribunal se ha venido pronunciando sobre las cláusulas de arraigo territorial de los pliegos en numerosas resoluciones (v.g. Resoluciones 115/2013 y 116/2013, de 3 de octubre, 356/2015, de 22 de octubre, 84/2017, de 2 de mayo, 217/2017, de 26 de octubre, 256/2017, de 24 de noviembre, 124/2018, de 14 de mayo y 53/2019, de 27 de febrero, 174/2021, de 6 de mayo y 333/2021, de 16 de septiembre). Y en concreto, en nuestra Resolución 53/2019, de 27 de febrero, reproducida parcialmente en otras posteriores, hemos señalado lo siguiente:

«En tal sentido, resultan ilustrativas las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 27 de octubre de 2005, (asuntos C-158/03 y C-234/03) que trataron un supuesto en que la exigencia de una oficina abierta al público se configuraba como un requisito de admisión y un criterio de valoración de la oferta. En estas sentencias, el TJUE expuso las condiciones para apreciar si la medida adoptada por el Estado vulneraba los principios del Tratado. Así, en el asunto C-234/03 el TJUE dispuso que “De las consideraciones anteriores se desprende que el artículo 49 CE se opone a que una entidad adjudicadora incluya en el pliego de condiciones de un contrato público de prestación de servicios sanitarios de terapias respiratorias domiciliarias y otras técnicas de ventilación asistida, por una parte, un requisito de admisión que obliga a la empresa licitadora a disponer, en el momento de la presentación de la oferta, de una oficina abierta al público en la capital de la provincia en la que debe prestarse el servicio y, por otra, unos criterios de valoración de las ofertas que, a efectos de atribuir puntos adicionales, toman en consideración la existencia, en ese mismo momento, de instalaciones propias de producción, de acondicionamiento y de envasado de oxígeno situadas a menos de 1.000 km de la citada provincia o de oficinas abiertas al público en determinadas localidades de ésta y que, en caso de empate entre varias ofertas, favorecen a la empresa que haya prestado anteriormente el servicio de que se trata, en la medida en que tales criterios se apliquen de manera discriminatoria, no sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que persiguen o vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, extremos que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional.”

Resulta evidente, por tanto, que los criterios de arraigo territorial no pueden ser tenidos en cuenta ni como requisitos de solvencia ni como criterios de adjudicación, pues, en tanto que son discriminatorios y contrarios al principio de igualdad, vician de nulidad las cláusulas que los permitan, salvo que los mismos estén justificadas por razones de interés general»

Se constata, pues, que la cuestión no es nueva y viene teniendo repercusión en la jurisprudencia europea desde hace años, como también en la nacional. En tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de enero de 2001, (Roj: STS 82/2001) señaló, respecto a determinados criterios de un pliego aprobado por la entonces Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía que otorgaban más puntos a los servicios prestados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que «hay que subrayar que es principio fundamental del sistema jurídico y de la Constitución el de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, recogido en el artículo 9.3 de la Constitución, que aspira a que la actuación de la Administración opere con racionalidad y en defensa de los intereses generales, en desarrollo del artículo 103.1 de la Constitución, lo



que también determina que (...) aparezca suficientemente adecuado al ordenamiento jurídico y explicitando las razones que determinan la selección con criterios debidamente justificados, lo que no sucede en la cuestión examinada, al primar indebidamente los criterios de proximidad territorial o de residencia en la Comunidad Autónoma Andaluza, que han sido debidamente corregidos por la sentencia recurrida, cuyos criterios procede confirmar»

En definitiva, pues, los criterios de arraigo territorial no pueden ser tenidos en cuenta ni como requisitos de solvencia ni como criterios de adjudicación, pues ello resulta contrario a Derecho y, en tanto que son discriminatorios y contrarios al principio de igualdad, vician de nulidad las cláusulas que los permitan, salvo que los mismos estén justificados por razones imperiosas de interés general.

A la vista de lo analizado y lo expuesto en la plataforma de contratación pública existe una desconexión entre el criterio y la necesidad que supuestamente pretende satisfacer, en la medida en que el pliego ya fija una obligación contractual de entrega que debe ser cumplida por todos los licitadores, con independencia de su localización geográfica.

Otro de los argumentos de la recurrente es la falta de proporcionalidad del criterio. El criterio impugnado tiene una ponderación de 30 puntos sobre 100, lo que le atribuye una incidencia relevante en la adjudicación. Ello implica que un licitador podría resultar adjudicatario con peor oferta económica por el mero hecho de estar más próximo, por lo que se introduce un factor territorial con un peso equivalente a casi la mitad del criterio económico. Desde la perspectiva legal la proporcionalidad exige que el criterio sea adecuado al fin perseguido, y que el peso en la adjudicación sea coherente con su relevancia en la prestación. En el presente caso, el pliego no contiene ninguna justificación expresa que motive la atribución de dicha ponderación a la distancia del stock, ni acredita que la proximidad geográfica tenga un impacto en el contrato, es decir, falta justificación.

Por último, en cuanto a la vulneración de los principios de igualdad y libre concurrencia, el criterio controvertido podría generar una ventaja competitiva basada exclusivamente en la ubicación del licitador, lo que resulta relevante si se tiene en cuenta, como no podría ser de otro modo, que el contrato permite la participación de cualquier operador económico sin limitación territorial. No obstante, no se exige en el pliego la existencia de stock previo como condición de ejecución de tal modo que, al vincular la puntuación a un elemento territorial, el criterio puede favorecer a empresas localizadas en el entorno del municipio, restringiendo de facto la concurrencia de operadores económicos situados a mayor distancia, pese a que estos puedan con el plazo de ejecución que el pliego señala respecto de la entrega de los materiales.

Este Tribunal aprecia que el criterio de adjudicación relativo a la “distancia del stock de material”, tal y como está configurado en la cláusula 13ª del PCAP, no acredita de manera suficiente su vinculación directa con el objeto del contrato, definido como contrato mixto de suministro, servicios y obra. Además, no resulta idóneo para valorar la capacidad real de ejecución de la prestación, al no medir el cumplimiento efectivo de los plazos establecidos, presenta una ponderación desproporcionada, sin justificación adecuada en el expediente e introduce un elemento susceptible de afectar a los principios de igualdad y libre concurrencia, al basarse en la localización geográfica del licitador.



En consecuencia, la distancia del stock constituye un elemento indirecto que no permite valorar de manera directa la calidad ni las condiciones de ejecución de la prestación, careciendo de la necesaria vinculación sustantiva con el objeto del contrato en los términos exigidos por la jurisprudencia europea.

En segundo lugar, en cuanto a la idoneidad del criterio, debe recordarse que el Tribunal de Justicia exige que los criterios de adjudicación permitan una evaluación comparativa real de las ofertas y conduzcan a la identificación de la oferta económicamente más ventajosa (Concordia Bus, citada).

En el caso examinado, el propio pliego establece un plazo uniforme de entrega de los materiales -24 horas desde la petición- que constituye la verdadera obligación relevante de ejecución. Sin embargo, el criterio impugnado no valora el plazo efectivo de respuesta ni la capacidad de cumplimiento de dicha obligación, sino exclusivamente la distancia física del almacén, lo que revela una falta de adecuación entre el criterio y la finalidad perseguida. En términos coincidentes, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha señalado que no son admisibles criterios que no permitan distinguir la mejor ejecución del contrato (Resolución 364/2020).

En tercer lugar, desde la perspectiva del principio de proporcionalidad, el criterio examinado recibe una ponderación de 30 puntos sobre 100, lo que le confiere una relevancia importante en la adjudicación. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha indicado que los criterios no deben conferir una libertad de elección ilimitada ni alterar la igualdad entre los licitadores (Concordia Bus, citada), debiendo garantizar una competencia efectiva.

En el presente caso, la elevada ponderación atribuida a la localización geográfica puede determinar el resultado del procedimiento, permitiendo que resulte adjudicataria una oferta menos ventajosa en términos económicos o técnicos por el mero hecho de la proximidad territorial, sin que conste justificación objetiva suficiente de tal relevancia.

En cuarto lugar, en relación con los principios de igualdad y libre concurrencia, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha establecido que los criterios de adjudicación no pueden implicar discriminación territorial ni favorecer indirectamente a operadores locales (sentencia de 20 de septiembre de 1988, asunto C-31/87, Beentjes, ECLI:EU:C:1988:422; y nuevamente Comisión c. Países Bajos, citada).

En el supuesto analizado, el criterio controvertido otorga una ventaja significativa a las empresas situadas en las proximidades del municipio de Loja, sin que dicha ventaja esté justificada por necesidades esenciales del contrato, lo que introduce un riesgo cierto de restricción de la competencia. En este mismo sentido, este Tribunal, en la Resolución 327/2023 de 13 junio, concluye en un supuesto similar que la cláusula que otorga puntuación por la proximidad territorial constituye una condición de arraigo territorial que, aunque no impide inicialmente la participación, puede generar una carga disuasoria y debe estar debidamente justificada y ser proporcional a las necesidades del contrato. En el caso examinado por aquella, como ocurre en el presente supuesto, el órgano de contratación no cumplió con la obligación legal de motivar y justificar esta cláusula en el expediente previo a la licitación, limitándose a aportar un informe posterior a la interposición del recurso, lo que no es suficiente.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Contencioso), sala de Granada, sec. 1ª, S 22-06-2023, nº 1755/2023, rec. 631/2020, ECLI: ES:TSJAND:2023:18985 donde se concluye que el criterio de valoración basado en códigos postales para medir la proximidad de un inmueble es arbitrario y vulnera el principio de igualdad y no discriminación. En consecuencia, el criterio de adjudicación relativo a la “distancia del stock



de material” carece de vinculación directa con el objeto del contrato, no resulta idóneo para evaluar la calidad o eficiencia de las ofertas y genera una discriminación territorial contraria a los principios de igualdad y libre concurrencia. Procede, por tanto, estimar el recurso y anular dicho criterio. En consecuencia, el citado criterio debe ser declarado nulo y procede estimar el recurso en los términos que se exponen a continuación.

Por todo lo anterior, con fundamento en las consideraciones expuestas, procede, pues, estimar el presente recurso.

SÉPTIMO. Efectos de la estimación del recurso.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, cuando se estime un recurso especial en materia de contratación contra los pliegos, procederá la adopción de las medidas necesarias para restablecer la legalidad infringida. En el presente caso se declara la nulidad de la cláusula 13ª del PCAP en lo relativo al criterio ‘distancia del stock de material’, anulándose los pliegos y los actos relacionados con su aprobación, debiendo convocarse, en su caso, nueva licitación.

La corrección de la infracción legal cometida, y que ha sido analizada y determinada en la presente Resolución debe llevarse a cabo anulando los pliegos que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en este fundamento, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■ contra el pliego de cláusulas administrativas particulares, que rige el procedimiento de contratación denominado “Contratación de suministro de materiales, servicios y obras necesarios para la ejecución de varias obras incluidas en el Programa para el Fomento del Empleo Agrario Ordinario 2025.” (Expte. 2026/1581), en lo que respecta al Lote 8, promovido por el Ayuntamiento de Loja (Granada).

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 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.

