

Recurso 372/2026

Resolución 406/2026

Sección Primera

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

Sevilla, 26 de junio de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ■ (en adelante ■ o la recurrente), contra la resolución de adjudicación de 20 de mayo de 2026 dictada en el procedimiento de contratación bajo el régimen de concierto social para la prestación del servicio de Atención Temprana en la provincia de Granada, respecto del lote 4.D.1.f (Granada), (expediente 104/24, CONTR/2024/525806), convocado por la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias de la Junta de Andalucía, este Tribunal, en sesión celebrada en la fecha indicada, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 3 de junio de 2025 se publicó anuncio de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea y el 5 de junio de 2025 en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía del contrato indicado en el encabezamiento, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados en el citado perfil ese mismo día. El valor estimado del contrato asciende a 25.250.193,41 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.

Durante la tramitación del procedimiento, la mesa de contratación formuló propuesta de adjudicación de los lotes de Granada (4.D.1.a-f). En sesión de 13 de marzo de 2026, la Mesa acordó la exclusión de ■ en la documentación previa a la adjudicación. Como consecuencia el lote 4.D.1.c se propuso a la recurrente. Por su parte, en el lote 4.D.1.f se propuso a ■, aplicando la excepción del PCAP que permite adjudicar más de dos lotes a un mismo CAIT cuando no exista ninguna otra oferta admisible disponible.

SEGUNDO. ■ interpuso recurso especial en materia de contratación numerado como RCT 217/2026, el cual fue resuelto estimando parcialmente por este Tribunal (Resolución 236/26 de 24 de abril), ordenándose su readmisión. La mesa, en su sesión 18 (de 20 de mayo de 2026), retiró la propuesta de adjudicación del lote 4.D.1.c a la recurrente y la restituyó a ■

Sin embargo, no retiró la adjudicación excepcional del lote 4.D.1.f a ■, pese a que la readmisión de ■ reactivaba la disponibilidad de la recurrente como oferta válida, desapareciendo la “circunstancia excepcional” que justificaba la adjudicación de un tercer lote a ■.

TERCERO. El 20 de mayo de 2026 se dictó resolución de adjudicación del lote 4.D.1.f a favor de ■ afirmando erróneamente que era “*la única entidad con capacidad para asumir otro lote*”.

CUARTO. El 9 de junio de 2026 tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente contra el citado acuerdo de adjudicación. La recurrente interpuso recurso especial (372/2026), alegando la incorrecta aplicación de la excepción del PCAP, la existencia de oferta válida disponible (la recurrente), la vulneración del principio de igualdad de trato, y la falta de motivación suficiente.

Remitido el expediente de contratación, el informe al recurso y la demás documentación necesaria para la tramitación del recurso, se concedió trámite de alegaciones por plazo de cinco días, no habiéndose presentado alegaciones por ninguna de las entidades licitadoras.

QUINTO. El órgano de contratación ha emitido informe de allanamiento, reconociendo que debe darse la razón a la recurrente, anunciando la anulación de la resolución impugnada por error material manifiesto.

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

Ostenta legitimación la entidad recurrente para la interposición del recurso de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, toda vez que impugna el acto por el que se le excluye del procedimiento de adjudicación respecto del lote indicado en el encabezamiento.

TERCERO. Acto recurrible

El recurso se interpone contra la adjudicación, con relación a un contrato administrativo especial de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros, y convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que, contra el citado acto cabe recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44.1.a) y c) y 2.b) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se interpuso dentro del plazo de quince días hábiles conforme al art. 50.1 d) LCSP.



QUINTO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la asociación recurrente.

Solicita que se declare que la adjudicación no es conforme a Derecho, la anule y ordene la retroacción de actuaciones para que se proponga la adjudicación del lote impugnado a favor de la recurrente, a la que califica como “única oferta válida disponible” para dicho lote en las circunstancias del caso. Para sostener esa pretensión, el documento explica que la adjudicación al ■ se habría producido aplicando una regla excepcional prevista en los pliegos sobre asignación de más de dos lotes a una misma entidad en el mismo CAIT, y que, según el recurrente, no concurrían (o dejaron de concurrir) los presupuestos para aplicar dicha excepción tras determinados hitos del procedimiento.

Dedica un apartado central a la limitación de adjudicación de lotes prevista en los pliegos, concretamente en el Anexo I (Características del contrato). Explica que se permitía presentar oferta a todos los lotes, pero se establecía que *“el número máximo de lotes que podrá asignarse a una misma entidad será de 2 lotes en el mismo CAIT, salvo en circunstancias excepcionales”*. La excepción operaría cuando una localidad esté dividida en varios lotes y existan lotes sin ninguna oferta admisible para su adjudicación, permitiendo seguir adjudicando a entidades que ya hubieran alcanzado el máximo de lotes, si aún disponen de capacidad, y en función de la valoración obtenida en relación con otros licitadores en las mismas circunstancias.

Sitúa el debate en los lotes del municipio de Granada (lotes 20 a 25 o 4.D.1.a-f, indicando además la existencia de un lote 26 específico para TEA). Relata que el 10 de diciembre de 2025 se constituyó la mesa de contratación para analizar informes de valoración y formular propuesta de adjudicación, aportándose el acta como documento nº 3. En relación con los lotes de Granada, indica que concurrieron seis entidades y que, salvo el ■, que declaró capacidad para 5 lotes, el resto declaró capacidad para 1 lote. Posteriormente describe que, tras requerimientos y subsanaciones, en la sesión de 13 de marzo de 2026 la mesa acordó la exclusión de dos entidades, la adjudicataria inicial del lote 4.D.1.c (■) y la del lote 4.D.1.f (■). A partir de esas exclusiones, y según el acta que se acompaña como Documento nº 4, la Mesa propuso adjudicar el lote 4.D.1.c a la recurrente y, respecto del lote 4.D.1.f, propuso adjudicarlo al ■ aplicando la excepción prevista en el PCAP, argumentando que, tras las exclusiones, quedaban cuatro entidades admitidas para cinco lotes en Granada, lo que motivaría acudir a la regla excepcional.

Explica después que ■ recurrió su exclusión y que ese recurso fue resuelto por el Tribunal mediante la resolución nº 236/26 de 24 de abril de 2026. A raíz de dicha resolución, afirma que en el acta de la mesa de 18 de mayo de 2026 (aportada como documento nº 5) se recoge que se anuló la exclusión y se retrotrajeron actuaciones, quedando ■ admitida en los lotes 4.D.1.c Granada y 4.D.2 Granada (TEA), y que la mesa dio por correcta la documentación previa a la adjudicación presentada, retirando la propuesta de adjudicación que previamente se había hecho a favor de la recurrente (en el lote 4.D.1.c) y de ■ (en el lote 4.D.2), sin entrar en el examen del requerimiento practicado con motivo de dichas propuestas.

A partir de esa secuencia, sostiene que la mesa, al readmitir a ■ y retirar la propuesta de adjudicación del lote 4.D.1.c a la recurrente, debió también dejar sin efecto la propuesta de adjudicación del lote 4.D.1.f al ■, porque esa adjudicación se habría apoyado en la excepción de “no existir más ofertas válidas disponibles”. El núcleo de la alegación es que, una vez retirada la propuesta del lote 4.D.1.c a la recurrente, la recurrente pasaría a estar sin lote asignado y, dado que declaró capacidad para un lote, volvería a existir una oferta admisible/ disponible para asumir el lote 4.D.1.f, lo que impediría mantener la adjudicación excepcional de un tercer lote al Hospital San



Rafael (que ya tenía dos lotes en Granada, 4.D.1.a y 4.D.1.b, que el escrito considera el máximo general permitido).

Añade que la propia resolución de adjudicación del lote 4.D.1.f indicaría que se adjudica al Hospital San Rafael por ser “la única entidad de las admitidas con capacidad para asumir otro lote”. Al respecto contrapone que la recurrente, al no tener lote asignado tras retirarse la propuesta del 4.D.1.c, sí estaría en condiciones de asumir el 4.D.1.f dentro de su capacidad declarada. Asimismo, el escrito afirma que la regla que permite adjudicar más de dos lotes a una entidad es una excepción y, como tal, sostiene que requiere interpretación estricta, vinculándola a la inexistencia de oferta admisible disponible.

El recurso también dedica un apartado a la exigencia de motivación de los actos administrativos. Indica que la resolución impugnada no motivaría por qué se mantiene la adjudicación excepcional del lote 4.D.1.f a favor del ■ pese a ser adjudicatario de dos lotes, ni por qué se considera que no existe una oferta válida disponible en Granada estando disponible la de la recurrente. Para fundamentar esta alegación, cita el art. 9.3 CE (interdicción de la arbitrariedad) y el art. 35 LPACAP sobre la obligación de motivar, reproduciendo el listado de actos que deben ser motivados. También menciona los arts. 47 y 48.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) en relación con las consecuencias jurídicas de decisiones arbitrarias o no ajustadas a Derecho, e incorpora citas jurisprudenciales.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En el informe del órgano de contratación se indica que el informe resume las reglas de adjudicación fijadas en el PCAP. Señala que existían criterios de adjudicación y mejoras para valorar las ofertas y obtener una puntuación, ordenándose las ofertas en orden decreciente conforme a dicha puntuación. En el caso de localidades con varios lotes (como Granada), se estableció que la oferta sería única por localidad, debiendo presentarse la misma oferta en todos los lotes de esa localidad, justificándose esta forma de proceder en que los lotes eran iguales (mismo número de sesiones) y en la necesidad de utilización de determinados tramitadores y sistemas electrónicos (se citan SIREC y GIRO). Entre los elementos de la oferta se incluía un Centro de Atención e Intervención Temprana (CAIT), fijándose un límite máximo de adjudicación de dos lotes por CAIT, salvo una excepción, que tras una primera vuelta de adjudicación siguieran existiendo lotes disponibles y entidades con capacidad para asumir más lotes, en cuyo caso la asignación en la segunda vuelta se realizaría respetando el mismo orden derivado de la puntuación obtenida.

En cuanto a la secuencia de hechos, el informe indica que ■ expone los acontecimientos de forma cronológica y correcta. Se señala que fueron seis las entidades admitidas inicialmente y que se realizó una primera propuesta de adjudicación en la que ■ quedó sin propuesta por ser su oferta la de menor puntuación y por haberse asignado dos lotes a una misma entidad. En esa primera propuesta, según se recoge en el informe, la asignación fue: a-b a ■, c a ■, d a ■, e a ■ y f a ■. Posteriormente, el informe relata que ■ y ■ fueron excluidas, y que la mesa efectuó una nueva propuesta en la que se contemplaba a ■ para el lote c y a ■ para el lote f. Más adelante, tras la estimación parcial del recurso interpuesto por ■, esta entidad fue readmitida en el procedimiento y finalmente resultó adjudicataria, lo que llevó a la mesa a retirar la propuesta realizada sobre ■ respecto del lote c, si bien el informe afirma que dicha retirada se hizo sin advertir el efecto que ello producía sobre el lote f.

El documento recoge expresamente que, conforme a lo expuesto, el órgano de contratación entiende que “sólo puede darse razón a la recurrente” porque, al retirarse la propuesta relativa al lote c), debió también retirarse la propuesta de adjudicación del lote f) sobre ■ y formularse sobre ■. En consecuencia, el órgano de contratación manifiesta que se allana a la pretensión formulada por la recurrente.



Finalmente, el informe recuerda que la mera interposición del recurso especial cuando el acto recurrido es la adjudicación conlleva la suspensión del procedimiento conforme al artículo 53 de la LCSP. No obstante, añade que, dado el error material manifiesto y evidente apreciado, el órgano de contratación va a anular la resolución impugnada, indicando que dicha anulación será notificada a las partes y publicada en el perfil del contratante.

SEXTO. Sobre el fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

La cuestión nuclear del recurso reside en la aplicación del régimen de limitación de lotes previsto en el PCAP. El apartado 1 del Anexo I –Características del Contrato– establece literalmente:

“El número máximo de lotes que podrá asignarse a una misma entidad será de 2 lotes en el mismo CAIT, salvo en circunstancias excepcionales.

Excepción: En el caso de que una misma localidad se hubiese dividido en varios lotes y que existieran lotes para los que no hubiera ninguna oferta admisible para su adjudicación, podrá continuar adjudicándose lotes a entidades licitadoras que ya hubieran sido adjudicatarias del número máximo de lotes indicado, si aún dispone de capacidad para ello tras estas adjudicaciones, y siempre en función de la valoración obtenida (puntuación obtenida) en relación con otros licitadores en las mismas circunstancias.”

Esta previsión es plenamente conforme con el artículo 99.3 de la LCSP, que permite a los pliegos limitar el número de lotes para los que un mismo licitador puede presentar oferta o el número de lotes que pueden adjudicarse a un mismo licitador, con el fin de preservar la competencia efectiva y evitar concentraciones indeseadas, así como establecer reglas específicas para la adjudicación en caso de división en lotes. El PCAP, en ejercicio de esta habilitación legal, fija una regla general (máximo dos lotes por CAIT) y una excepción estricta, condicionada a la inexistencia de ofertas admisibles disponibles.

El órgano de contratación, en su informe, manifiesta su conformidad con las pretensiones de la recurrente. Tal manifestación constituye allanamiento, cuya regulación —ante la ausencia de previsión específica en la contratación pública— se integra conforme al artículo 75.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), donde se establece que:

“Producido el allanamiento, el Tribunal dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante, salvo si ello supusiera infracción manifiesta del ordenamiento jurídico”.

Por tanto, el Tribunal solo puede apartarse del allanamiento cuando aceptar las pretensiones del recurrente implique vulnerar normas materiales, procedimentales o principios esenciales.

Se ha de concluir que la mesa aplicó correctamente la excepción cuando, tras la exclusión simultánea de ■ no existía ninguna otra oferta disponible para el lote 4.D.1.f. Sin embargo, la readmisión de ■ mediante la resolución 236/2026 de este Tribunal produjo un efecto jurídico inmediato: al retirarse la adjudicación del lote 4.D.1.c a EDAI, esta entidad volvió a ser una oferta válida disponible en la localidad de Granada. En consecuencia, desapareció la “circunstancia excepcional” que permitía adjudicar un tercer lote a ■, y la aplicación de la excepción devino jurídicamente improcedente. La mesa, sin embargo, no desplegó correctamente los efectos de la resolución de este Tribunal y mantuvo indebidamente la adjudicación excepcional.

La resolución impugnada incurre así en vulneración del principio de igualdad de trato (arts. 1.1 y 132 LCSP), del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y del deber de motivación suficiente (art. 35 LPACAP), al



afirmar que ■ era la única entidad con capacidad para asumir otro lote, cuando ■ era una oferta válida disponible conforme al PCAP.

La excepción a la limitación de lotes debe interpretarse restrictivamente y que la retroacción es obligatoria cuando la mesa no despliega correctamente los efectos de una resolución del Tribunal. Por su parte, el allanamiento del órgano de contratación es conforme a Derecho y confirma la existencia del error jurídico apreciado en la aplicación de la regla de limitación de lotes.

Debe señalarse igualmente que el órgano de contratación, en su informe, afirma que “*va a proceder a anular la resolución impugnada*” por considerarla un “*error material manifiesto*”. Tal afirmación no puede ser aceptada por este Tribunal, porque el órgano de contratación carece de competencia para anular o modificar la resolución de adjudicación mientras el procedimiento se encuentra suspendido automáticamente por efecto del artículo 53 de la LCSP, que establece que la interposición del recurso especial contra la adjudicación suspende de pleno derecho el procedimiento de contratación, impidiendo la adopción de cualquier acto que suponga ejecución, modificación o sustitución del acto recurrido. La suspensión legalmente impuesta excluye cualquier actuación del órgano de contratación dirigida a alterar la situación jurídica existente al tiempo de la interposición del recurso.

Además, no concurre un error material, sino un error estrictamente jurídico, consistente en la aplicación incorrecta de la regla de limitación de lotes prevista literalmente en el PCAP (“El número máximo de lotes que podrá asignarse a una misma entidad será de 2 lotes en el mismo CAIT, salvo en circunstancias excepcionales (...)”), regla que se dicta al amparo del artículo 99.3 de la LCSP, que permite a los pliegos limitar el número de lotes que pueden adjudicarse a un mismo licitador. La equivocación no deriva de una mera inexactitud mecánica o aritmética, sino de la aplicación indebida de una previsión jurídica del pliego, lo que excluye su corrección mediante la figura del error material y exige su corrección mediante la presente resolución del Tribunal, único órgano competente para resolver sobre la validez del acto impugnado mientras subsista la suspensión del procedimiento.

En virtud de lo expuesto, este Tribunal acuerda estimar el recurso especial anular la resolución de adjudicación del Lote 4.D.1.f (Granada) dictada el 20 de mayo de 2026, ordenando la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente posterior a la readmisión de ■, para que se deje sin efecto la adjudicación dictada a favor de ■ y se formule nueva propuesta de adjudicación del lote 4.D.1.f conforme a Derecho.

SÉPTIMO. Efectos de la estimación del recurso especial.

La estimación del recurso especial en materia de contratación produce los efectos previstos en los artículos 57 y 59 de la LCSP, que atribuyen a este Tribunal la potestad de anular el acto impugnado, ordenar la retroacción de actuaciones y vincular plenamente al órgano de contratación, cuya actuación queda limitada a ejecutar lo resuelto por este Tribunal.

En el presente caso, la anulación de la adjudicación del lote 4.D.1.f (Granada) comporta necesariamente la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente posterior a la readmisión de ■, pues es en ese punto procedimental donde se produjo la incorrecta aplicación de la regla de limitación de lotes prevista en el PCAP. Como se ha expuesto, el PCAP establece literalmente que:

“El número máximo de lotes que podrá asignarse a una misma entidad será de 2 lotes en el mismo CAIT, salvo en circunstancias excepcionales.



Excepción: En el caso de que una misma localidad se hubiese dividido en varios lotes y que existieran lotes para los que no hubiera ninguna oferta admisible para su adjudicación, podrá continuar adjudicándose lotes a entidades licitadoras que ya hubieran sido adjudicatarias del número máximo de lotes indicado, si aún dispone de capacidad para ello tras estas adjudicaciones, y siempre en función de la valoración obtenida.”

Esta previsión se dicta al amparo del artículo 99.3 de la LCSP, que permite a los pliegos limitar el número de lotes que pueden adjudicarse a un mismo licitador y establecer reglas específicas para su adjudicación. La incorrecta aplicación de esta regla constituye un error jurídico, no un error material, y solo puede ser corregido mediante la presente resolución, no mediante actuaciones autónomas del órgano de contratación.

Debe añadirse que, conforme al artículo 53 de la LCSP, la interposición del recurso especial contra la adjudicación suspende automáticamente el procedimiento de contratación, lo que impide al órgano de contratación modificar, sustituir o anular la resolución impugnada mientras la suspensión esté vigente. En consecuencia, el órgano de contratación no podía anular la adjudicación por sí mismo, ni calificar como “*error material*” lo que constituye una cuestión estrictamente jurídica, ni adoptar decisión alguna que alterase la situación jurídica existente al tiempo de la interposición del recurso, siendo la única vía legalmente posible para corregir la adjudicación la resolución adoptada en el presente recurso.

Por ello, la estimación del recurso comporta la anulación de la resolución de adjudicación del lote 4.D.1.f (Granada) dictada el 20 de mayo de 2026 así como la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente posterior a la readmisión de ■■■, para que la mesa de contratación formule una nueva propuesta de adjudicación del lote 4.D.1.f conforme al PCAP y a la LCSP.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra la resolución de adjudicación de 20 de mayo de 2026 del Lote 4.D.1.f (Granada) del procedimiento de contratación bajo el régimen de concierto social para la prestación del servicio de Atención Temprana en la provincia de Granada, respecto del lote 4.D.1.f (Granada), (expediente 104/24, CONTR/2024/525806), convocado por la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias de la Junta de Andalucía, este Tribunal.

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

TERCERO. 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.

