

Recurso 425/2025
Resolución 544/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 5 de septiembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED], contra la resolución por la que se declara desierta la licitación del contrato denominado «Contrato de Servicios para la impartición de Acciones Formativas específicas de Formación Profesional en SAP para el empleo dirigida a personas trabajadoras desempleadas y personas trabajadoras en Activo.», (Expte. CONTR/2024/583724 – ADM-2024-02), con relación al lote 3, promovido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 23 de agosto de 2024, en el Diario Oficial de la Unión Europea y el 27 de agosto de 2024, 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 servicios 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 3.293.632 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Tras la tramitación del procedimiento de adjudicación, mediante resolución de la Secretaría General Técnica, de 3 de julio de 2025, se declaró desierta la licitación. La citada resolución fue publicada en el perfil de contratante, y notificada a los licitadores con fecha 8 de julio de 2025.

SEGUNDO. El 28 de julio de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED], (la recurrente, en adelante) contra la referida resolución.

La Secretaría del Tribunal, con fecha 29 de julio de 2025, da traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Órgano.

El 30 de julio de 2025, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles al resto de entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, no habiéndose recibido ninguna en el plazo establecido para ello.

Por último, mediante Resolución MC 112/2025, de 3 de agosto, este Tribunal acordó la suspensión del procedimiento de adjudicación instada por la recurrente, extendiendo sus efectos a los actos posteriores que sean consecuencia de la ejecución del acto impugnado.

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 que no ha podido acceder a la adjudicación y formalización del lote 3 del contrato.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra la resolución por la que se declara desierta la licitación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y es convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 c) de la LCSP.

En tal sentido, la resolución por la que se declara desierta la licitación, como acto finalizador del procedimiento, debe equipararse a la adjudicación a efectos del recurso especial en materia de contratación, criterio que viene siendo admitido por este Tribunal y por el resto de los Órganos de resolución de recursos contractuales.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 g) de la LCSP, sin perjuicio de las consideraciones que al efecto se realizaran en el fundamento de derecho séptimo.

QUINTO. Fondo del asunto. De las actuaciones realizadas en el seno del procedimiento de licitación que culminaron con la exclusión de las ofertas y con la declaración de desierto del procedimiento de adjudicación.



Procede indicar que en la presente licitación resultaron admitidas las ofertas de cuatro empresas, si bien por distintas razones acaecidas a lo largo de la tramitación del expediente todas ellas resultaron excluidas del procedimiento de licitación, razón por la cual se acuerda la declaración de desierto del lote 3 del contrato.

Entre las actuaciones llevadas a cabo durante la tramitación del expediente conviene señalar las siguientes:

La mesa de contratación, con fecha 16 de septiembre de 2024, celebra la primera sesión en la que procede al análisis y calificación de la documentación acreditativa de los requisitos previos presentada por las cuatro entidades licitadoras, de conformidad con la cláusula 10.3 del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP). En el curso de la sesión y según consta en el acta de la misma, se acuerda la admisión definitiva de las cuatro empresas licitadoras: [REDACTED]; [REDACTED]; UTE [REDACTED]
[REDACTED]

La mesa de contratación en sesión de 2 de octubre de 2024, una vez abierta las ofertas de las licitadoras admitidas al lote 3, procedió a la aplicación de los parámetros para la identificación de ofertas incursas en presunción anormalidad conforme a lo previsto en el anexo XIV del PCAP, resultando incursa en presunción de anormalidad la oferta presentada por la entidad hoy recurrente. Por lo expuesto la mesa acordó, según consta en el acta de la sesión: *«requerir al licitador EXPERIS MANPOWERGROUP SL para que justifique razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro a partir del cual se haya definido la anormalidad de su oferta para el Lote n.º 3, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos, concediéndole un plazo de audiencia de cinco días naturales en aplicación del artículo 149 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre por la que se aprueba la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y la cláusula 10.5 del PCAP.»*

Con fecha 24 de octubre de 2024, la mesa de contratación acuerda la exclusión de la entidad [REDACTED], del procedimiento de adjudicación del lote n.º 3, al no haber dado cumplimiento en plazo al requerimiento de la viabilidad de su oferta. A continuación, la mesa clasificó las ofertas presentadas y admitidas a dicho lote, de conformidad con la cláusula 10.6 del PCAP, acordando elevar al órgano de contratación propuesta de mejor oferta a favor del licitador [REDACTED]

El día 3 de diciembre de 2024 se reúne la mesa de contratación en quinta sesión, acordando proponer al órgano de contratación la exclusión de la entidad [REDACTED] del procedimiento de adjudicación del lote n.º 3, las razones de la exclusión propuesta se recogen en el acta de la sesión en los siguientes términos: *«La licitadora presenta comunicación de inscripción en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo en Andalucía, realizada por la Delegación Territorial en Sevilla de la CEETA, con fecha 26/09/2024, (...).*

La Mesa constata, que atendiendo a la fecha de finalización de presentación de ofertas para este contrato, 13 de septiembre de 2024 a las 19:59 h, la referida inscripción resulta estar fuera de plazo, como de manera expresa se exigía en el requerimiento para la subsanación de la documentación previa a la adjudicación, que fue debidamente notificado: “(...) En consecuencia, el licitador deberá presentar certificación en la que se acredite, conforme al apartado 4 del Anexo I del PCAP, habilitación empresarial o profesional en la que conste la inscripción de dicha entidad en el Registro Estatal de Centros y Entidades de Formación del SEPE, de conformidad con los artículos 2.1 a) y 15.3 de la Orden TMS/369/2019 de 28 de marzo, para la impartición de aquellas especialidades formativas, no conducentes a certificados de profesionalidad, exigidas en este lote (IFCT130 CONSULTOR SAP S4HANA VENTAS), o



al menos su solicitud con anterioridad a la fecha final de presentación de ofertas, debiendo subsistir dicha acreditación/inscripción en el momento de perfección del contrato”.»

Con fecha 2 de abril de 2025 la mesa de contratación en octava sesión acuerda proponer al órgano de contratación la exclusión de la entidad licitadora UTE [REDACTED] del procedimiento de adjudicación para el Lote n.º 3 por motivo de no haberse acreditado por todos y cada uno de los componentes de la UTE la habilitación profesional exigida en los pliegos.

La citada UTE presentó recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal que se tramitó bajo el número 210/2025, dictándose con fecha 4 de junio de 2025 la Resolución 302/2025, en la que se desestimó el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades [REDACTED] en compromiso de constitución en Unión Temporal de Empresarios, contra la resolución dictada por la Secretaría General Técnica, con fecha 10 de abril de 2025, por la que se excluía de la licitación a la citada UTE, respecto al lote n.º 3.

El día 2 de julio de 2025 la mesa de contratación en décima sesión, acuerda proponer al órgano de contratación la exclusión de la entidad [REDACTED] del procedimiento de adjudicación para el lote n.º 3 *«por razón de no tener acreditadas, con anterioridad al día 13 de septiembre de 2024 (fecha fin de presentación de ofertas para este contrato), las condiciones de aptitud profesional exigibles (habilitación empresarial o profesional), en aras de la realización de la actividad o prestación que constituye el objeto del contrato, y asimismo por motivo de no haber subsanado la documentación acreditativa respecto a la solvencia económica y financiera, todo ello de conformidad con lo establecido en el PCAP.»*

Finalmente, y ante las descritas circunstancias, con fecha 3 de julio de 2025 se dicta resolución del órgano de contratación por la que se acuerda declarar desierto el lote 3 del contrato.

SEXTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1.- Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente interpone el presente recurso contra la referida resolución del órgano de contratación por la que se declara desierta la licitación, solicitando a este Tribunal como pretensión principal, que tras la estimación del mismo se *«anule y deje sin efecto la declaración de desierto del procedimiento de licitación y la exclusión de la oferta de mi representada y se ordene la retroacción para que siendo mi representada la única mercantil que cumple los requisitos de aptitud para concurrir al presente procedimiento, y, por tanto, no incurriendo su oferta en baja, se emita propuesta de adjudicación a su favor ex artículo 150.3 LCSP.»*

Con carácter subsidiario la recurrente solicita a este Tribunal el dictado de una *«Resolución por la que se estime que el Órgano de Contratación puede revisar el acto de exclusión de oficio o a instancias de mi representada mediante el recurso extraordinario de revisión.»*

En síntesis, argumenta que su oferta fue erróneamente declarada en presunción de anormalidad, dado que para el cómputo de los parámetros de anormalidad se tuvieron en cuenta un número de licitadores incorrectos al incluirse ofertas indebidamente admitidas.



Para una mejor comprensión del argumento esgrimido por la recurrente como fundamento de su pretensión interesa conocer la regulación sobre los parámetros de anormalidad contenida en el apartado 8.C del anexo I del pliego y que a continuación se reproduce.

«8.D. Parámetros objetivos para considerar una oferta anormalmente baja:

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 149.2 b) de la LCSP que establece que “Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, se estará a lo establecido en los pliegos que rigen el contrato, en los cuales se han de establecer los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal, referidos a la oferta considerada en su conjunto” este órgano de contratación se ajusta al criterio que sobre el citado artículo ha emitido la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en el dictamen 119/18 por cuanto se recoge claramente los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal, en concreto:

- *Cuando, concurriendo un solo licitador, sea inferior al presupuesto de licitación del contrato (IVA excluido) en más de 25 unidades porcentuales.*
- *Cuando concurren dos licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta.*
- *Cuando concurren tres licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, se excluirá para el cómputo de dicha media la oferta de cuantía más elevada cuando sea superior en más de 10 unidades porcentuales a dicha media.*

En cualquier caso, se considerará anormal la baja superior a 25 unidades porcentuales.

- *Cuando concurren cuatro o más licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, si entre ellas existen ofertas que sean superiores a dicha media en más de 10 unidades porcentuales, se procederá al cálculo de una nueva media solo con las ofertas que no se encuentren en el supuesto indicado. En todo caso, si el número de las restantes ofertas es inferior a tres, la nueva media se calculará sobre las tres ofertas de menor cuantía.*

(...)»

La recurrente defiende que el parámetro que se utilizó para calcular la presunción de anormalidad de su oferta partió de la concurrencia de cuatro licitadores admitidos, pero lo cierto es que las otras tres licitadoras resultaron indebidamente admitidas a la licitación del lote 3 del contrato.

En concreto esgrime su alegación en los siguientes términos:

«• Tres licitadores ([REDACTED]) fueron indebidamente admitidos al procedimiento a pesar de no acreditar, a la fecha de presentación de ofertas, la habilitación exigida por el PCAP, lo que vulnera el artículo 65 LCSP y la cláusula 4 del Anexo I.

• Estas ofertas inaceptables fueron erróneamente computadas para el cálculo del umbral de anormalidad conforme al artículo 149 LCSP, lo que condujo a un requerimiento injustificado y a la exclusión de [REDACTED] por presunta temeridad.

• El artículo 150.3 LCSP impide declarar desierta una licitación si existe al menos una oferta válida. En este caso, la única oferta válida era la de [REDACTED], cuya exclusión se basa en un presupuesto contaminado por ofertas que nunca debieron tener efectos jurídicos en el procedimiento.

• Este recurso se articula indirectamente contra el acto de exclusión -viciado de nulidad de pleno derecho- al haber conocido esta parte la falta de habilitación de los restantes licitadores una vez publicada la declaración de desierto, lo que habilita la impugnación indirecta según doctrina consolidada del Tribunal Supremo, TJUE y tribunales administrativos.



• Además, se invoca doctrina jurisprudencial y resoluciones del TACRC y de tribunales superiores de justicia (Galicia, País Vasco, Audiencia Nacional) que avalan expresamente la posibilidad de retrotraer el procedimiento cuando se constata que ofertas inaceptables han influido indebidamente en la clasificación o evaluación de otras ofertas válidas.»

Afirma que, con ocasión de la notificación de la resolución, de 3 de julio de 2025, por la que se declara desierta la licitación ha tenido conocimiento de los motivos de exclusión de las otras tres licitadoras.

Expone que la cláusula 4 del anexo I dispone “las entidades de formación que deseen presentar ofertas en la presente licitación deberán estar inscritas en el Registro Estatal de Centros y Entidades de Formación del SEPE al momento de presentación de la oferta, de conformidad con los artículos 2.1.a) y 15.3 de la Orden TMS/369/2019...”

Considera que, «al no disponer las meritadas entidades de las condiciones de aptitud exigidas en el Pliego en la fase procedimental debida, éstas nunca pudieron ser consideradas entidades aptas para concurrir en dicho procedimiento, no debiendo haber sido admitidas en el mismo.»

Concluido lo anterior la recurrente expone que en la presente licitación sólo concurrió una oferta válida, razón por la cual «el presupuesto sobre el que se debía discernir el carácter anormal de la propuesta sería el contemplado en el primer punto -este es, una diferencia de un 25% respecto al presupuesto de licitación.

(...)

Así las cosas, de no haber admitido las referidas propuestas, nunca hubiera incurrido en presunción de anormalidad ya que la oferta hubiera supuesto un baja de 15,50% frente a los 25 puntos porcentuales por debajo del presupuesto de licitación que es el escenario previsto para los procedimientos en los que únicamente concurriera un solo licitador.»

Expone que el artículo 150.3 de la LCSP prevé que “no podrá declararse desierta una licitación cuando exista alguna oferta o proposición que sea admisible de acuerdo con los criterios que figuren en el pliego.”. Por lo que, concluye la recurrente, que, dado que su oferta debió ser admitida a la presente licitación, deviene contraria a Derecho la declaración de desierto objeto del presente recurso.

Con carácter subsidiario la recurrente solicita que el órgano de contratación revise el acuerdo de exclusión de su oferta mediante un recurso extraordinario de revisión de conformidad con lo previsto en el artículo 125 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el que se dice:

«1. Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
- b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.»

Concluye esta pretensión subsidiaria afirmando que «Por lo que, en todo caso, ante la declaración de desierto -no existen eventuales terceros perjudicados-, las circunstancias concurrentes permitirían a la administración la posibilidad de revisar extraordinariamente la exclusión de mi representada ya que recordemos, sostiene el artículo



150.3 LCSP que “no podrá declararse desierta una licitación cuando exista alguna oferta o proposición que sea admisible de acuerdo con los criterios que figuren en el pliego.”

La recurrente informa haber presentado escrito dirigido al órgano de contratación, el 17 de julio de 2025, instando la revisión de la exclusión materializada en fecha 24 de octubre de 2024 y la retroacción del procedimiento al momento inmediatamente anterior. Sin que, hasta la fecha de presentación del presente recurso, haya recibido respuesta alguna, debiendo por ello interponer el presente recurso especial.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe se opone a las pretensiones del recurso, sobre el que concluye que «debería ser inadmitido por presentarse fuera de plazo. Y de manera subsidiaria, debería ser desestimado por haber sido excluida la oferta de [REDACTED] conforme a derecho, ya que no atendió el requerimiento para justificar la viabilidad de su oferta anormalmente baja en el momento procedimental oportuno.»

2.1 Inadmisión del recurso por extemporaneidad.

Entiende el órgano de contratación que, aunque el recurso se dirige formalmente contra la declaración de desierto, sustancialmente combate la exclusión de la oferta de la ahora recurrente acordada por la mesa de contratación con fecha 24 de octubre de 2024. En tal sentido, el informe al recurso defiende la conformidad a Derecho del acuerdo de exclusión acordado por la mesa.

Al efecto afirma que en el acta de la mesa de contratación de 24 de octubre de 2024 se motivó adecuadamente el acuerdo de exclusión de la entidad [REDACTED] del procedimiento de adjudicación correspondiente al lote n.º 3, y cuya razón fue no haber atendido en plazo el requerimiento documental de viabilidad de su oferta incurso en presunción de anormalidad.

Tras referir detalladamente el procedimiento que antecedió al acuerdo de exclusión, el informe al recurso argumenta que «La extemporaneidad es reconocida por la propia licitadora en el correo electrónico de 22 de octubre de 2024, donde se excusa en que por error entendió que los días eran hábiles. En tal correo acompañó documentación acreditativa de haber presentado en el mismo día 22 de octubre, mediante presentación electrónica general, documentación al efecto.»

Tras lo expuesto el órgano de contratación solicita la inadmisión del recurso por extemporaneidad y ello dado que la recurrente ha dejado transcurrir el plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 50 de la LCSP sin impugnar su exclusión.

Considera que el cómputo, según el apartado c) del mencionado artículo 50 de la LCSP, se inicia a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción.

Esgrime que el artículo 19.5 del 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, también señala que el “dies a quo” es desde el momento «en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la notificación o interponga cualquier recurso.»



Refiere que la recurrente era conocedora de la exclusión de su oferta y de ello hace prueba el correo electrónico remitido por la recurrente el 22 de octubre de 2024, exponiendo las razones por las que presentó la documentación fuera de plazo; así como el escrito de 19 de junio de 2025, instando la revisión de la exclusión y la retroacción del procedimiento al momento inmediatamente anterior.

Tras lo expuesto, concluye el informe que, siendo totalmente conocedora la recurrente de su exclusión y de los motivos que le permitirían haber fundado un recurso en derecho, debería haberlo interpuesto en el plazo de quince días hábiles desde la fecha en que manifestó tener conocimiento de tales extremos. Sin embargo, no lo hizo, por lo que considera que el presente recurso es extemporáneo, incurriendo en la causa de inadmisión prevista en el apartado d) del artículo 55 de la LCSP.

2.2. Sobre el fondo del recurso.

Alega el órgano de contratación que las tres licitadoras, a las que hace referencia la recurrente, han sido excluidas por carecer de la habilitación profesional, circunstancia que debe acreditarse cuando se examina la documentación previa a la adjudicación. Todo ello de conformidad con los artículos 140 y 150 de la LCSP, que se refieren a la declaración responsable y al examen de la documentación previa a la adjudicación respectivamente.

Insiste el órgano de contratación que no se ha producido indebida admisión de ninguna de las ofertas *«dado que la habilitación como requisito de aptitud se debe disponer al presentar la oferta, pero se acredita después, por lo que nada hay censurable en la actuación de la mesa.»*

Respecto a la aplicación de los parámetros de anormalidad utilizados por la mesa, para la identificación de ofertas en presunción de anormalidad, el órgano de contratación defiende que *«fue ajustada a derecho, pues se utilizaron los contemplados en los pliegos, y los cálculos están libres de errores.»* Por lo que el órgano de contratación se opone a un nuevo cálculo del umbral anormalidad *«dado que las exclusiones del resto de licitadoras acontecieron en un momento procedimental posterior al de admisión inicial de ofertas, y que fue el del examen de la documentación previa a la adjudicación.»*

El órgano de contratación defiende que la identificación de las ofertas anormalmente bajas consiste en un trámite que claramente debe ser ejecutado en una única ocasión, sin que se pueda reiterar. Refiere como apoyo de su alegación el contenido de la resolución de este Tribunal 520/2023, de 3 de diciembre.

2.3. Sobre la pretensión subsidiaria de revisión de oficio del acuerdo de exclusión.

El órgano de contratación solicita la inadmisión de la pretensión subsidiaria que el recurso contiene esgrimiendo, al efecto, los motivos que a continuación se exponen.

En primer lugar, entiende que la revisión extraordinaria solicitada excede de las competencias de este Tribunal.

Alega que el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 125 de la Ley 39/2015, solo es viable respecto a actos que ya sean firmes. Además, y en cuanto al fondo, el recurso extraordinario de revisión requiere como presupuesto de viabilidad que los documentos evidencien el error de la resolución recurrida. Tal requisito no se da, dado que la determinación del umbral para identificar las ofertas anormales fue realizada conforme a derecho.



Por último se opone a la pretendida inexistencia de perjudicados, ciertamente el resto de las competidoras han sido excluidas, el órgano de contratación no puede bajo dicha excusa relativizar los pliegos con los que se autolimitó.

SÉPTIMO. -Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal sobre la pretensión de inadmisión del recurso por extemporaneidad.

El órgano de contratación en su informe solicita la inadmisión del recurso al entender que el mismo ha sido presentado fuera de plazo. Alega al efecto que la recurrente sustantivamente impugna su exclusión, acordada por la mesa de contratación en su sesión de 24 de octubre de 2024, tras dejar transcurrir el plazo establecido para ello y con ocasión de la notificación de la resolución declarando desierto el contrato, llevada a cabo con fecha 8 de julio de 2025.

Argumenta que la recurrente mediante escritos dirigidos al órgano de contratación de fecha 22 de octubre de 2024 y de 19 de junio de 2025, pone de manifiesto el pleno conocimiento del acuerdo de exclusión y de las razones que lo motivaron, por lo que computando a partir de dichas fechas el inicio del plazo, el recurso presentado 28 de julio de 2025 está formalizado fuera del plazo legal.

Pues bien, en cuanto al acto recurrido, el presente recurso se dirige formalmente contra la declaración de desierto del contrato y sustantivamente contra la indebida admisión de la oferta de los otros tres licitadores y la exclusión de la recurrente del procedimiento de adjudicación del contrato, opción acorde con las previsiones contenidas en la LCSP.

Como se indicó con anterioridad, la resolución por la que se declara desierta la licitación, como acto finalizador del procedimiento, debe equipararse a la adjudicación a efectos del recurso especial en materia de contratación.

Pues bien, los apartados 1 y 2 del artículo 151 de la LCSP establecen que *“1. La resolución de adjudicación deberá ser motivada y se notificará a los candidatos y licitadores, debiendo ser publicada en el perfil de contratante en el plazo de 15 días.*

2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 1 del artículo 155, la notificación y la publicidad a que se refiere el apartado anterior deberán contener la información necesaria que permita a los interesados en el procedimiento de adjudicación interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación, y entre ella en todo caso deberá figurar la siguiente:

- a) En relación con los candidatos descartados, la exposición resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura.*
- b) Con respecto a los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, los motivos por los que no se haya admitido su oferta, (...).”*

Del transcrito artículo 151 se infiere la imposición expresa al órgano de contratación de la obligación de notificar con la adjudicación los motivos de exclusión a los candidatos descartados y a los licitadores excluidos. Asimismo, el artículo 44.2 de la LCSP establece que *“Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:*

- a) (...).*



b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.

c) Los acuerdos de adjudicación.

d) (...).”

En consecuencia, la normativa contractual establece dos posibilidades de recurso contra los actos de trámites cualificados: por un lado, el recurso especial contra el acto de adjudicación y, por otro lado, el recurso especial contra el acto de trámite cualificado.

En el presente supuesto, como se ha expuesto, la recurrente ha optado por recurrir la indebida admisión de las otras ofertas licitadoras y de su exclusión, tras la notificación del acto de declaración de desierto del contrato.

En el informe al recurso se defiende que la entidad recurrente mediante los escritos dirigidos al órgano de contratación y a la mesa acreditó tener pleno conocimiento de la exclusión de su oferta y de las razones que la motivaron.

En tal sentido el órgano de contratación indica que el artículo 19.5 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, establece que «Los actos notificados cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, deberán ser recurridos dentro de los plazos previstos en el apartado 2 del artículo 44 del texto refundido de la ley de contratos del sector público y en el presente artículo (...). Por el contrario, si las notificaciones referidas a la exclusión de un licitador o a la adjudicación de un contrato, contravienen los requisitos del artículo 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el plazo se iniciará a contar desde el momento en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la notificación o interponga cualquier recurso».

Las referencias anteriores al artículo 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, deben entenderse realizadas al vigente artículo 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015), conforme al cual «Toda notificación (...) deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente».

Asimismo, el apartado tercero del citado artículo 40 de la Ley 39/2015, en consonancia con el mencionado artículo 19.5 del Reglamento, dispone que «Las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.».

Consultada la documentación obrante en el expediente remitido por el órgano de contratación, se ha podido comprobar que en el mismo no consta documento acreditativo de la notificación expresa del acuerdo de



exclusión al recurrente, ni de los motivos de exclusión del resto de licitadores, anteriores a la notificación de la declaración de desierto del lote 3 del contrato.

Así las cosas, ha de considerarse como “*dies a quo*” en el cómputo del plazo para la interposición del presente recurso, el día siguiente a la fecha de la notificación de la resolución de desierto del lote 3 del contrato, 8 de julio de 2025, de lo que se concluye que el recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 g) de la LCSP.

Por lo expuesto se desestiman las alegaciones de extemporaneidad del recurso, esgrimidas por el órgano de contratación, y por consiguiente su pretensión de inadmisión del recurso por dicho motivo.

OCTAVO. - Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

La pretensión principal del presente recurso -de anulación de la declaración de desierto del procedimiento de licitación y de la exclusión de la oferta recurrente-, pivota sobre la argumentación de la indebida admisión de las otras tres licitadoras en el procedimiento de licitación al lote 3 del contrato.

Como se ha tenido ocasión de exponer, de conformidad con el apartado 8.C del anexo I del pliego, el número de licitadoras admitidas es un elemento determinante en el parámetro de identificación de ofertas incursas en presunción de anormalidad. La recurrente defiende que su oferta no hubiese sido declarada incursa en anormalidad si se le hubiese aplicado el parámetro de concurrencia de un solo licitador, que supone que para que una oferta se considere anormal ha de ser inferior al presupuesto de licitación del contrato (IVA excluido) en más de 25 unidades porcentuales. Pero debido a la indebida admisión de las otras tres licitadoras se le aplicó indebidamente el parámetro correspondiente a la concurrencia de cuatro o más licitadores, que se fija en las ofertas que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas

Pues bien, las tres licitadoras que finalmente resultaron excluidas del procedimiento de licitación, y cuya indebida admisión denuncia la recurrente, lo fueron en la fase de propuesta de adjudicación, entre los motivos de exclusión y como denominador común en los tres casos consta la falta de acreditación de la habilitación profesional en los términos requeridos en el pliego.

En tal sentido cabe indicar que el citado anexo I, apartado 4. CAPACIDAD Y SOLVENCIA se establece lo siguiente:

«Se exige habilitación empresarial o profesional: Si.

En caso afirmativo, especificar: Las entidades de formación que deseen presentar ofertas en la presente licitación deberán estar inscritas en el Registro Estatal de Centros y Entidades de Formación del SEPE al momento de presentación de la oferta, de conformidad con los artículos 2.1.a) y 15.3 de la Orden TMS/369/2019, de 28 de marzo, para la impartición de aquellas acciones formativas no conducentes a certificados de profesionalidad.

Este mismo requisito habilitante será exigible a las entidades de formación que concurren agrupadas en uniones temporales de empresas, sin que pueda exigirse esta habilitación para aquellas empresas integrantes de la UTE que no vayan a ejecutar esa concreta prestación.

Las entidades que integrarán la UTE, a excepción de las que no vayan a ejecutar esa concreta prestación, identificarán en su oferta, completando el apartado correspondiente a especialidades formativas acreditadas y/o inscritas, las habilitaciones profesionales con que cuentan cada una de ellas, es decir, en que especialidades formativas están acreditadas y/o inscritas cada una de ellas.»



No es objeto de discusión, en el presente procedimiento de recurso especial, el incumplimiento en el que incurrieron las tres licitadoras respecto a la inscripción en el Registro correspondiente, la controversia se centra en las consecuencias que del mismo se derivan y sobre los que la recurrente pretende retrotraer los efectos a la fase de admisión de ofertas. Así, como antes se expuso, la mesa de contratación, con fecha 16 de septiembre de 2024, tras analizar y calificar la documentación acreditativa de los requisitos previos presentada por las cuatro entidades licitadoras, de conformidad con la cláusula 10.3 del pliego acordó la admisión definitiva de las cuatro empresas licitadoras.

Al respecto, hemos de tomar en consideración la regulación contenida en los pliegos., que en lo que aquí interesa dice:

«10.3. Apertura del sobre electrónico nº 1 y calificación de documentos.

Reunida la Mesa de contratación en el día y hora señalados, la presidencia ordenara la apertura del sobre electrónico nº1.

A continuación, la Mesa calificara la documentación recibida. Si observase defectos u omisiones subsanables en la documentación del sobre electrónico nº1, lo comunicara por medios electrónicos a través de SiREC de licitación electrónica y lo hará público a través del perfil de contratante del órgano de contratación, concediéndose un plazo de tres días naturales, que podrá reducirse hasta la mitad por exceso en caso de urgencia, para que las personas licitadoras los corrijan o subsanen presentando la documentación que proceda a través del SiREC-Portal de licitación electrónica, bajo apercibimiento de exclusión definitiva de la persona licitadora si en el plazo concedido no procede a la subsanación de dicha documentación. Las aclaraciones o documentos que presenten las personas licitadoras no podrán suponer en ningún caso la modificación de los términos iniciales de sus ofertas.

Posteriormente, se reunirá la Mesa de contratación para adoptar el oportuno acuerdo sobre la admisión definitiva de las personas licitadoras».

Asimismo, la cláusula 10.7. del pliego al regular la documentación previa a la adjudicación dispone que la persona licitadora que haya resultado propuesta como adjudicataria del contrato deberá presentar la documentación que se detalla en el apartado 2 de la referida cláusula. Asimismo, en la cláusula 10.7.2.a.3.) del pliego se dispone:

«2. La documentación a presentar será la siguiente:

a. Documentos acreditativos de la personalidad y capacidad de la persona licitadora.

(...)

3. Cuando sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del contrato una determinada habilitación empresarial, se acompañará copia electrónica, sea auténtica o no, del certificado que acredite las condiciones de aptitud profesional.».

Se colige, pues, de la regulación del pliego que, la documentación acreditativa del cumplimiento de habilitación profesional es exigible en la fase previa a la adjudicación del contrato, tal y como ha acontecido en la tramitación de la presente licitación respecto de las tres licitadoras que resultaron excluidas por no acreditar tal extremo.

En cuanto a la fase de admisión de ofertas, de conformidad con las previsiones del pliego, la documentación que se ha de analizar es la contenida en el sobre nº1, en la que se incorpora la documentación acreditativa de los requisitos previos. El contenido del referido sobre nº1 se regula en la cláusula 9.2.1 del pliego, que prevé la presentación de la documentación acreditativa de los requisitos previos de conformidad con lo establecido en los artículos 140 y 141 de la LCSP, requiriendo en esta fase de la licitación la presentación de una declaración



responsable que «se ajustara al formulario del Documento Europeo Único de contratación (DEUC) establecido por el Reglamento (UE) no 2016/7 (DOUE de 6/01/2016)», sin que la referida cláusula exija en esta fase de acreditación de requisitos previos la acreditación documental de la habilitación profesional. Además, conviene subrayar que como antes se transcribió, la cláusula 10.3 del pliego expresamente dispone que tras la comprobación de la documentación aportada en el sobre nº1 la mesa de contratación adoptará «el oportuno acuerdo sobre la admisión definitiva de las personas licitadoras».

Por consiguiente, como ya hemos analizado, el pliego es claro en cuanto a la documentación que ha de aportarse por los licitadores en la fase previa de admisión de oferta, así como en la fase previa a la adjudicación del contrato. Por tanto, la pretensión de la recurrente de admisión indebida de las tres ofertas licitadoras derivada de las deficiencias en la acreditación de documentación exigible en la fase de propuesta de adjudicación es contraria a las previsiones contenidas en los pliegos que rigen la presente licitación.

Al respecto y como ya ha manifestado este Tribunal en multitud de ocasiones (v.g. Resoluciones 120/2015, de 25 de marzo, 221/2016, de 16 de septiembre, 200/2017, de 6 de octubre, 333/2018, de 27 de noviembre, 250/2019, de 2 de agosto, 113/2020, de 14 de mayo y 297/2020, de 8 de septiembre), los pliegos son la ley del contrato entre las partes que, una vez aprobados y aceptados por las licitadoras, vinculan tanto a éstas como al órgano de contratación redactor de sus cláusulas.

En este sentido, ha de tenerse asimismo en cuenta que cuando el órgano de contratación en los pliegos o en los documentos que rigen la licitación define las condiciones que pretende imponer a las entidades, se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de las entidades licitadoras sin vulnerar el principio de igualdad de trato entre las mismas.

Así se manifiesta el Tribunal General de la Unión Europea, Sala Segunda, en su Sentencia, de 28 de junio de 2016 (asunto T-652/14), cuando afirma en su apartado 78 que «Por otro lado, si la EUIPO [entidad contratante] no se hubiera atenido a las condiciones que ella misma había fijado en los documentos del procedimiento de licitación, habría vulnerado el principio de igualdad de trato entre los licitadores y su actuación habría afectado negativamente a una competencia sana y efectiva. En este sentido, la jurisprudencia ha precisado que, cuando, en el marco de un procedimiento de licitación, el órgano de contratación define las condiciones que pretende imponer a los licitadores, se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de los licitadores sin vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores (sentencia de 20 de marzo de 2013, Nexans France/Empresa Común Fusion for Energy, T-415/10, EU:T:2013:141, apartado 80) (...)».

Por consiguiente, deviene correcto el número de licitadores admitidos utilizado a efectos de selección del parámetro para la identificación de ofertas incursas en presunción de anormalidad, y de cuya aplicación resultó identificada la oferta recurrente, que al no presentar en plazo la documentación justificativa de la viabilidad de su oferta que le fue finalmente excluida del procedimiento de licitación

A mayor abundamiento y tal como defiende el órgano de contratación en su informe al recurso la identificación de las ofertas anormalmente bajas consiste en un trámite que debe ser ejecutado en una única ocasión, sin que se pueda reiterar. Refiere como apoyo de su alegación el contenido de la resolución de este Tribunal 520/2023, de 3 de diciembre, de la que reproduce el siguiente contenido:



«Este Tribunal, entre otras, en su Resolución 390/2021, de 15 de octubre, así como el Informe 16/2020, de 29 de julio de 2020, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado que, en las que se abordan la concreta cuestión de si procede una nueva valoración de las ofertas y su reclasificación tras la exclusión de una oferta, incurra inicialmente en baja anormal, por falta de viabilidad mediante un nuevo cálculo de las puntuaciones resultantes de la aplicación de los criterios de adjudicación, señalan que «la valoración de las proposiciones de los licitadores es un acto ya realizado y completo en el momento en que se finaliza el análisis de todos los criterios de adjudicación que obran en los pliegos.

Se trata de un trámite ya terminado y que, como tal, forma parte de la cadena de actos que constituye el procedimiento. Por esta razón no cabe su modificación, alteración o sustitución sin que sea previamente anulado, y cualquier acto posterior que lo deje sin efecto sobrevenidamente implicaría de facto una retroacción injustificada del procedimiento de selección del contratista.»

Con base en las consideraciones realizadas, la pretensión principal del recurso ha de ser desestimada.

Con carácter subsidiario la recurrente, recordemos, solicita a este Tribunal que inste al órgano de contratación a la revisión de la exclusión mediante el recurso extraordinario de revisión.

En este punto asiste la razón al órgano de contratación al solicitar la inadmisión de la referida pretensión, y ello además de por las razones esgrimidas en el informe al recurso, porque una vez desestimada la pretensión principal del recurso y confirmada la exclusión de la recurrente del procedimiento de licitación, perdería su legitimación con relación a la impugnación de la resolución de declaración de desierta de la licitación el interés legítimo de la recurrente en la interposición del recurso.

Sobre lo anterior, en numerosas resoluciones de este Tribunal (entre otras, en la 82/2017, de 28 de abril, 331/2018, de 27 de noviembre, 337/2018, de 30 de noviembre, 342/2018, de 11 de diciembre, 419/2019, de 13 de diciembre, 25/2020, de 30 de enero, 295/2021, de 29 de julio, 467/2022, de 22 de septiembre, 234/2024, de 7 de junio, 650/2024, de 20 de diciembre y 168/2025, de 21 de marzo) se ha analizado el concepto de interés legítimo, y por ende, la legitimación activa para la interposición del recurso especial o la reclamación en materia de contratación. En ellas se señalaba, con invocación de doctrina del Tribunal Supremo, que la legitimación activa comporta que la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto y presupone que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la esfera jurídica de quien alega su legitimación.

En este punto, no debe olvidarse que el interés de todo licitador que participa en un procedimiento de adjudicación es resultar adjudicatario, pero dicho interés solo adquiere entidad suficiente para fundamentar la legitimación en un recurso -en este caso, el recurso especial- cuando la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o la evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto en la esfera jurídica del recurrente. En este sentido, es abundante y constante la doctrina del Tribunal Supremo (v.g. Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2005, Sección Cuarta, recurso 2037/2002) conforme a la cual el interés legítimo *“presupone que la resolución administrativa [el acto impugnado] pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento.”* Como se ha indicado, habiéndose confirmado el acuerdo del órgano de contratación de exclusión de la recurrente del procedimiento de licitación, la misma no puede resultar ya de ninguna forma



adjudicataria del presente procedimiento de licitación por lo que, como se ha manifestado no podría resultar beneficiada por una resolución que estimase sus pretensiones, motivo que conlleva la inadmisión por falta de legitimación.

Finalmente, a mayor abundamiento, y aunque se aceptara a meros efectos dialécticos la legitimación de la recurrente y se entrara en el fondo de lo solicitado de forma subsidiaria: *«Resolución por la que se estime que el Órgano de Contratación puede revisar el acto de exclusión de oficio o a instancias de mi representada mediante el recurso extraordinario de revisión»*, se debe indicar que dada las funciones exclusivamente revisoras de los actos emanados de los poderes adjudicadores que competen a este Tribunal, no le es posible atender a lo solicitado por la recurrente, en el sentido de que le indique al órgano de contratación si puede o no revisar un acto mediante un recurso extraordinario de revisión.

Por todo lo anterior, procede la desestimación de la pretensión principal del recurso y la inadmisión de la pretensión subsidiaria.

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 [REDACTED] [REDACTED] contra la resolución por la que se declara desierta la licitación del contrato denominado «Contrato de Servicios para la impartición de Acciones Formativas específicas de Formación Profesional en SAP para el empleo dirigida a personas trabajadoras desempleadas y personas trabajadoras en Activo.», (Expte. CONTR/2024/583724 – ADM-2024-02), con relación al lote 3, promovido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo. Inadmitir la pretensión subsidiaria del referido recurso especial en materia de contratación.

SEGUNDO. Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada mediante la Resolución MC 112/2025, de 3 de agosto.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad ni mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa 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.

