

**Recurso 495/2025**  
**Resolución 545/2025**  
**Sección Primera**

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

Sevilla, 12 de septiembre de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra la exclusión de su oferta en el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Servicios de desarrollo de Andalucía Nexus Data”, convocado por la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y el Deporte de Andalucía, S.A., adscrita a la Consejería de Turismo y Andalucía Exterior (Expte. C101-13DC-0225-0012), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 24 de marzo de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía 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 1.652.892,56 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.

En la sesión de la mesa de contratación, de 6 de agosto de 2025, se acordó la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente, dictándose el 22 de agosto de 2025 resolución de adjudicación del contrato a la empresa [REDACTED]. El 24 de agosto se publicó la adjudicación en el perfil de contratante.

**SEGUNDO.** El 29 de agosto de 2025, ha tenido entrada en el Registro Electrónico Único de la Junta de Andalucía escrito denominado “Informe de alegaciones frente a la exclusión”, dirigido a este Tribunal y presentado por la entidad [REDACTED].

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 1 de septiembre de 2025, se dio traslado del escrito al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que ha tenido posteriormente entrada en esta sede.

Mediante escritos de la Secretaría del Tribunal de 3 de septiembre de 2025, se ha dado traslado del escrito a los interesados en el procedimiento, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, habiéndolas presentado en plazo la entidad [REDACTED]

## 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 recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, ya que su oferta ha sido excluida de la licitación.

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

Aun cuando a la fecha de interposición del recurso se había dictado y publicado la resolución de adjudicación del contrato, la recurrente impugna formal y sustantivamente la exclusión de su oferta acordada por la mesa de contratación en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y ha sido convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador. Por tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 b) de la LCSP.

Asimismo, aunque la recurrente denomina a su escrito *“informe de alegaciones frente a la exclusión”*, dirige dicho escrito a este Tribunal en el formulario de presentación general que tuvo entrada en el registro electrónico de la Junta de Andalucía. Además, el escrito tiene un contenido impugnatorio y en él se solicita que se deje sin efecto el acto de exclusión acordado por la mesa de contratación. Así pues, atendiendo al contenido del escrito y al Órgano al que se dirige, aquel debe ser calificado como recurso especial en materia de contratación en aplicación de lo dispuesto en el artículo 115.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, conforme al cual *“El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter”*.

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

No consta que el acuerdo de exclusión de la oferta haya sido notificado de modo individualizado a la recurrente quien ha debido tener conocimiento de su exclusión a través de la notificación del acto de adjudicación; habiéndose interpuesto el recurso en plazo en los términos previstos en el artículo 50.1 c) de la LCSP.

### **QUINTO. Preferencia ex lege en la tramitación del recurso especial.**

El recurso se interpone contra un acto derivado de una licitación financiada con fondos europeos según señala el anuncio de licitación, en el que consta que se trata de un proyecto cofinanciado en un 85% por la Unión Europea con fondos FEDER. Por tanto, el presente recurso tiene preferencia para su resolución por este Tribunal, pues el



artículo 34 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que tendrán carácter preferente siempre que “*se interpongan contra los actos y decisiones relacionados en el artículo 44.2 de la LCSP, que se refieran a los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos europeos*”

## **SEXO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes**

Para una mejor comprensión de la controversia suscitada, deben tenerse en cuenta los siguientes extremos resultantes del expediente de contratación remitido:

- El apartado C del Anexo II del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) se denomina “*Documentos que han de integrar el sobre A (electrónico)*” y en dicho apartado se indica que “*Las empresas licitadoras deberán presentar el Anexo IV debidamente cumplimentado*”.

- El citado Anexo IV, bajo la denominación de “*Documentos evaluables por aplicación de fórmulas*”, contiene un modelo de compromiso a cumplimentar por los licitadores en los siguientes términos: “*(...) se compromete a ejecutar dichos trabajos con sujeción a los expresados requisitos:*

*Bloque 1: número de horas ofertadas para el jefe de proyecto turismo y jefe de proyecto tecnología: ..... horas.*

*Bloque 2: número de horas ofertadas para el resto del equipo propuesto: .....horas.*

*Bonificación ofertada sobre los precios públicos, recogidos de la web, del catálogo de todos los servicios del proveedor de servicios de computación en la nube necesarios para la correcta ejecución del contrato (Microsoft) .....% (...):”*

- El apartado E del Anexo II del PCAP, bajo la denominación de “*Criterios de adjudicación por aplicación de fórmulas*” prevé el criterio “*Oferta de horas*” ponderado con un máximo de 20 puntos según el siguiente desglose:

*“Bloque 1: Horas de jefe proyecto turismo y jefe de proyecto tecnología (Máximo 10 puntos). Deberán representar al menos el 30% con un máximo del 40% del total de horas ofertadas (suma bloque 1 + bloque 2).*

*Se aplicará la máxima puntuación de 10 puntos a la oferta de horas más alta, puntuando el resto de forma proporcional mediante reglas de tres.*

*Bloque 2: Horas del resto de equipo propuesto (Máximo 10 puntos). El número de horas no puede representar más del 70% del total de horas ofertadas (suma bloque 1 + bloque 2).*

*Se aplicará la máxima puntuación de 10 puntos a la oferta de horas más alta, puntuando el resto de forma proporcional mediante reglas de tres.”*

- La recurrente presentó el Anexo IV cumplimentado en los siguientes términos:

*“-Bloque 1: Número de horas ofertadas para de jefe proyecto turismo y jefe de proyecto tecnología: **3.600 horas***

*- Bloque 2: Número de horas ofertadas para el resto del equipo propuesto: **19.080 horas***

*- Bonificación ofertada sobre los precios públicos, recogidos de la web, del catálogo de todos los servicios del proveedor de servicios de computación en la nube necesarios para la correcta ejecución del contrato (Microsoft) 6 %”*



- En la sesión de la mesa de contratación de 6 de agosto de 2025 se acuerda la exclusión de la oferta de la recurrente. En el acta de la sesión se recoge que “se comprueba que la oferta de ██████████ no cumple con lo requerido en el PCP (Anexo II) cuando se dice que las horas del bloque 1 “Deberán representar al menos el 30% con un máximo del 40% del total de horas ofertadas (suma bloque 1 + bloque 2)” y las horas del Bloque 2 “El número de horas no puede representar más del 70% del total de horas ofertadas (suma bloque 1 + bloque 2)”. En el caso de PLAIN CONCEPTS, S.L.U., del Bloque 1 representan el 15,87% de las horas ofertadas y las horas del Bloque 2 representan el 84,13% de las horas ofertadas”.

#### I. Alegaciones de la entidad recurrente

Solicita que se deje sin efecto la exclusión de su oferta y se acuerde la retroacción de actuaciones al momento previo a dicho acto “para valorar la oferta de ██████████ en el Sobre A conforme al Anexo II (criterios por fórmulas), asignando la puntuación que corresponda en el subcriterio “Oferta de horas”, incluido el 0 de ser procedente, y continuar la tramitación con normalidad”.

Asimismo, con carácter subsidiario, pide que “para el caso de que se apreciaran inconsistencias materiales en la transcripción de horas en el Sobre A, que se permita la aclaración/rectificación material si tal extremo resulta evidente a partir de la documentación de la propia oferta, sin alterar precios ni medios; en otro caso, que se refleje el desajuste exclusivamente en la puntuación de ese subcriterio”.

Y, por último, señala que “para el supuesto de que se acuerde la readmisión de nuestra oferta y la retroacción de actuaciones al momento de valoración del Sobre A, solicitamos que se incluya expresamente la valoración del subcriterio “bonificación cloud”, conforme a lo previsto en el pliego y a la información incorporada en nuestra propuesta”.

Al efecto, argumenta que consideró que el volumen de actividades y responsabilidades previsto para los jefes de Proyecto de Turismo y de Tecnología requería un refuerzo adicional, de ahí que incorporase dos perfiles complementarios de gestores de proyecto (project managers), encargados de apoyar el desarrollo de las actividades de consultoría en sus respectivas áreas: turismo y tecnología.

Añade que, como el anexo a cumplimentar era específico para los dos perfiles iniciales, no se incluyeron las horas de estos otros dos perfiles y “al no especificarse que “fuese un apartado excluyente consideramos ser coherentes con lo descrito en la oferta técnica”. Aduce, pues, que en lugar de las 3.600 horas por los dos perfiles previstos en el Anexo IV, los 4 perfiles estaban descritos con el siguiente reparto:

- |                                   |             |
|-----------------------------------|-------------|
| 1. Jefe de Proyecto Turismo       | 1.680 horas |
| 2. Gestor de Proyectos Turismo    | 1.480 horas |
| 3. Jefe de Proyecto Tecnología    | 1.920 horas |
| 4. Gestor de Proyectos Tecnología | 2.880 horas |

Alega que ello supone 7.960 horas en Bloque 1 y 14.720 horas en Bloque 2, lo que hace un total de 22.680 horas, resultando los porcentajes de 35,1% y 64,9% respectivamente, que no habrían supuesto la exclusión al encontrarse dentro de los rangos previstos en el Anexo IV del pliego.

La recurrente aduce las siguientes razones para fundamentar la improcedencia de la exclusión:

1. El reparto de horas en porcentajes entre los dos bloques que establece el pliego forma parte de un criterio de



adjudicación evaluable por fórmulas. Se trata, pues, de una regla interna de valoración, pero no de un requisito técnico mínimo, ni de un umbral de exclusión configurado como tal en el PCAP.

2. El pliego no anuda la exclusión al reparto fuera de la horquilla. La consecuencia natural y proporcionada prevista por el PCAP es puntuar la oferta conforme a la fórmula o con cero puntos si no cumple la regla de reparto.

3. La exclusión es la medida más gravosa y solo está justificada cuando el pliego la prevé expresamente. De ahí que la decisión de excluir resulte desproporcionada y no ajustada a la configuración del pliego.

## II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a los argumentos del recurso esgrimiendo el artículo 139 de la LCSP sobre la necesidad de que las proposiciones de los interesados se ajusten a los pliegos y documentación que rige la licitación, suponiendo su presentación la aceptación incondicionada de todas sus cláusulas y condiciones.

En concreto, esgrime lo siguiente:

1. Es causa de exclusión el incumplimiento de requisitos exigidos en los pliegos para la valoración de las ofertas, pues en este caso la oferta no se ajusta a las condiciones esenciales de la licitación al apartarse de lo requerido en el PCAP; no siendo posible aplicar la fórmula del pliego dado que la oferta no había respetado las proporciones obligatorias recogidas en el mismo. De admitir la oferta, se alteraría el objeto de la licitación afectando a los principios de igualdad de trato, transparencia y seguridad jurídica del proceso.

Insiste en que el incumplimiento de los requisitos esenciales fijados en los pliegos, especialmente de aquellos que afectan a la estructura de la oferta y a los criterios de valoración, constituye causa de exclusión; pues se trata del incumplimiento de una condición esencial para la admisibilidad de la oferta.

2. La recurrente efectúa un nuevo reparto de horas entre los bloques, indicando ahora que las previstas para gestores de proyectos deben considerarse incluidas en el bloque 1 en lugar de en el bloque 2. Ello supone una modificación de la oferta con vulneración del principio de igualdad de trato, entre otros.

3. La exigencia de que el bloque 1 represente entre un 30% y un 40% del total de horas ofertadas, y que el bloque 2 no supere el 70%, no es una cuestión meramente matemática, sino que responde a la necesidad de garantizar una disponibilidad suficiente de los jefes de proyecto para el correcto desarrollo del contrato. Con esta medida se asegura que los perfiles de dirección participen de forma activa y continua en la coordinación, en la definición de la estrategia y en la interlocución permanente con la Administración, evitando que su dedicación quede reducida a una función meramente testimonial. Al mismo tiempo, el establecimiento de un rango y un límite máximo impide que la dedicación de estos perfiles absorba un número desproporcionado de horas que podría restarse a las labores de ejecución operativa del resto del equipo. En definitiva, el objetivo es alcanzar un equilibrio entre dirección estratégica y capacidad ejecutora.

## III. Alegaciones de la entidad interesada

Se opone a los argumentos del recurso esgrimiendo, en síntesis, que la no presentación o presentación incorrecta de la documentación contenida en el Anexo IV del PCAP determina la imposibilidad de que el licitador continúe en el procedimiento, pues así se prevé en el pliego; e incide en que la oferta de la recurrente no ha respetado el criterio de reparto de horas definido en el criterio de adjudicación.



## SÉPTIMO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. El núcleo de la controversia reside en determinar si el hecho de que la recurrente no haya respetado el porcentaje de horas establecido para cada uno de los dos bloques en el criterio de evaluación automática antes reproducido debe determinar, en todo caso, su exclusión o, a lo sumo, la falta de puntuación de su oferta en el citado criterio.

Para dar respuesta a esta cuestión, resulta fundamental atender a la configuración del criterio y al carácter intrínseco o no a la oferta, del reparto de horas entre los dos bloques acatando los porcentajes previstos en el pliego.

- El apartado 2.3 del PCAP establece que el *“Sobre A incluirá la documentación evaluable mediante aplicación de fórmulas, conforme al modelo que, como ANEXO IV, se acompaña al presente Pliego”*. (el subrayado es nuestro)

- El apartado 2.4.4 del PCAP, bajo la denominación de *“Apertura de proposiciones y propuesta de adjudicación”* señala lo siguiente:

*“En el día y hora señalados en el anuncio de licitación del Perfil de Contratante, se constituirá la mesa en acto público y manifestará por este orden:*

*- Relación de empresas licitadoras.*

*- En su caso, relación de empresas excluidas por no cumplir con la documentación acreditativa de los requisitos previos.*

*Si está previsto sobre B:*

*- En su caso, y según informe técnico, relación de empresas excluidas por no aportar la totalidad de los documentos exigidos en el sobre B.*

*- En su caso, y según informe técnico, relación de empresas excluidas porque sus proposiciones no se ajustan al Pliego de Prescripciones Técnicas.*

*- Resultado de la ponderación por aplicación de criterios de adjudicación que dependen de un juicio de valor, según informe técnico, de las empresas que no han sido excluidas.*

*En el mismo acto público, a continuación, se realizará la apertura del sobre A [documentación evaluable mediante aplicación de fórmulas] de aquellas empresas que continúen en el procedimiento. Cuando el licitador no presente la documentación de este sobre conforme al ANEXO IV, no podrá continuar en el procedimiento de contratación”*. (El subrayado es nuestro)

- El apartado C del Anexo II del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) se denomina *“Documentos que han de integrar el sobre A (electrónico)”* y en dicho apartado se indica que *“Las empresas licitadoras deberán presentar el Anexo IV debidamente cumplimentado”*.

- El citado Anexo IV, bajo la denominación de *“Documentos evaluables por aplicación de fórmulas”*, contiene un modelo de compromiso a cumplimentar por los licitadores en los siguientes términos: *“(…) se compromete a ejecutar dichos trabajos con sujeción a los expresados requisitos:*

*Bloque 1: número de horas ofertadas para el jefe de proyecto turismo y jefe de proyecto tecnología: ..... horas.*

*Bloque 2: número de horas ofertadas para el resto del equipo propuesto: .....horas”*.



A la vista de la regulación de los pliegos, resulta claro que, a la hora de formular sus ofertas, los licitadores tenían que presentar obligatoriamente el Anexo IV y sujetarse a los requisitos en él establecidos. De no hacerlo así, es decir, de no presentarse la documentación relativa a los criterios de evaluación automática conforme a lo exigido en el Anexo IV, la consecuencia según el tenor del propio PCAP (apartado 2.4.4) es la no continuación en el procedimiento, es decir, la exclusión.

Y ello es así porque, siendo las horas ofertadas en los dos bloques un criterio de evaluación automática, el PCAP ha querido, de un lado, que se fijen obligatoriamente en el Anexo IV respetando como requisito mínimo los porcentajes previstos para cada bloque -así lo prevé el Anexo IV cuando indica “se compromete a ejecutar dichos trabajos con sujeción a los expresados requisitos”- y, de otro, que, una vez acatado lo anterior, sea objeto de valoración el mayor número de horas ofertado en cada uno de los dos bloques.

La proposición presentada por la recurrente en este criterio de evaluación automática no ha respetado los porcentajes de cada bloque. En el bloque 1, el porcentaje ofertado representa el 15,87%, mientras el PCAP prevé un porcentaje comprendido entre el 30 y el 40% del total de horas ofertadas; y en el bloque 2, dicho porcentaje asciende al 84,13% cuando el PCAP prevé un porcentaje máximo del 70% del total de las horas ofertadas. Por tanto, la consecuencia ha de ser la prevista en el propio pliego y acordada debidamente por la mesa de contratación; a saber, la exclusión.

Ninguno de los argumentos esgrimidos por la recurrente puede prosperar: los porcentajes fijados en el criterio son requisitos de obligado cumplimiento y la consecuencia de su inobservancia es la no continuación en la licitación según el apartado 2.4.4 del pliego.

Si la mesa hubiese admitido la oferta de la recurrente, se habría apartado de las previsiones del propio pliego; sin que quepa olvidar que los pliegos, una vez aprobados y aceptados por los licitadores al presentar sus ofertas, son ley entre las partes vinculando no solo a aquellos sino también al órgano de contratación autor de sus cláusulas, el cual no puede apartarse ya de las condiciones que previamente ha definido con respecto a un concreto licitador, so pena de vulnerar el principio de igualdad de trato.

Como señalamos en nuestra Resolución 156/2025, de 14 de marzo, “(...) *no cabe que el órgano de contratación se pueda apartar de las condiciones establecidas en los pliegos, por lo que no se aprecia infracción en esta actuación. 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) (...)».*

*En definitiva, teniendo en cuenta que la causa de exclusión deriva de la aplicación literal del contenido del PCAP este Tribunal no aprecia infracción en la actuación de la mesa de contratación, sin que a la vista de la doctrina reproducida pueda ser exigible que la mesa de contratación relativice o se aparte del contenido de los pliegos interpretando su contenido puesto que una vez que el órgano de contratación establece las condiciones de la licitación en los pliegos, se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede apartarse de las condiciones previamente definidas, si lo hiciera, podría vulnerar el principio de igualdad de trato entre los*



*licitadores perjudicando así a aquellos que han respetado las reglas establecidas en la licitación, iguales para todos los participantes en la misma”.*

Tampoco es posible admitir el nuevo reparto de horas que se efectúa en el escrito de recurso por cuanto, aparte de su improcedencia en esta vía impugnatoria, supone una clara modificación de la oferta inicial contraria al principio de intangibilidad de las proposiciones que actúa en garantía de los principios de igualdad, transparencia y seguridad jurídica del proceso licitatorio.

Con base en las consideraciones realizadas, el recurso debe ser desestimado.

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 exclusión de su oferta en el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Servicios de desarrollo de Andalucía Nexus Data”, convocado por la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y el Deporte de Andalucía, S.A., adscrita a la Consejería de Turismo y Andalucía Exterior (Expte. C101-13DC-0225-0012).

**SEGUNDO.** 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.

