

Recurso 417/2025
Resolución 478/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 8 de agosto 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 licitación del contrato denominado “Servicio de limpieza de varios centros pertenecientes al Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera (IFAPA) 2025”. (Expte. CONTR 2025 0000210494), en relación con el lote 2, convocado por la agencia administrativa denominada Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica, adscrita a la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 19 de mayo de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato administrativo especial indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 1.910.975,20 euros. En dicho día los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el citado perfil.

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. Asimismo, se rige por su normativa específica establecida, entre otras normas, en el Decreto 57/2020, de 22 de abril, por el que se regula el concierto social para la prestación de la Atención Infantil Temprana.

El 7 de julio de 2025, la mesa de contratación acordó excluir la oferta presentada por la entidad recurrente. El acta fue publicada en el perfil de contratante de la plataforma de contratación de la Junta de Andalucía el día 9 de julio de 2025.

SEGUNDO. El 23 de julio de 2025, 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 por el que la mesa de contratación excluye su oferta. La recurrente solicita en su escrito la adopción de medidas cautelares. Se adopta la misma por este Tribunal en la sesión de 29 de julio de 2025 mediante la resolución 108/2025.

El mencionado escrito de recurso fue remitido por la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, el día 24 de julio, solicitándole informe al mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado no fue recibido en este Tribunal hasta el 28 de julio de 2025.

Se realizó trámite de alegaciones, habiéndose presentado al término del plazo establecido por 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.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de entidad licitadora, respecto del lote 2, en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra el acuerdo de la mesa de contratación por el que se excluye la oferta de la recurrente del procedimiento de licitación respecto del lote indicado de un contrato administrativo de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1 c) y 2.b) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se habría interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 c) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

Procede en primer lugar reproducir aquellas partes del expediente necesarias para centrar el debate, para a continuación examinar los motivos en los que el recurso se sustenta.

Según consta en la documentación remitida a este Tribunal en la sesión de 7 de julio de 2025, la mesa se reúne para examinar la documentación previa a la adjudicación presentada por los licitadores, y en concreto respecto del lote 2. En lo que aquí interesa respecto de la oferta de la recurrente, se le excluye por el siguiente motivo:

“Se procede a examinar la documentación aportada por la empresa [REDACTED] solicitada mediante requerimiento de subsanación en referencia a la documentación previa a la adjudicación del Lote 2- Centro IFAPA Las Torres y Los Palacios-

En el listado de los documentos que se solicitó subsanación, según orden de los documentos solicitados en el requerimiento, la Mesa concluye:

(...)En cuanto a los apartados 4) y 7) del requerimiento de subsanación, la Mesa considera:

4) Depósito en el Registro de las cuentas anuales o modelo 390.

El licitador NO acredita la solvencia económica financiera según consta en el apartado 4.B del Anexo I del PCAP;

1. Volumen anual de negocios de la persona licitadora que referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades de la persona licitadora y de presentación de ofertas por importe mínimo de



N.º Lote	1,5 Valor Medio estimado anual (IMPORTE SIN IVA)
LOTE 2	199.429,98 €

El volumen anual de negocios de la persona licitadora se acreditará por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si la persona licitadora estuviera inscrita en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrita.

2. El patrimonio neto según el balance correspondiente al último ejercicio económico de las cuentas anuales aprobadas deberá superar deberá superar la suma del 20 por 100 de los valores estimados de todos los lotes a los que el licitador concurra, esto es;

N.º Lote	20 % Valor Estimado (IMPORTE SIN IVA)
LOTE 2	106.362,656 €

Se acreditará por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si la persona licitadora estuviera inscrita en dicho registro, y en caso contrario, por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrita.

7) Justificante de Pago del Impuesto de Actividades Económicas, así como declaración de no haber sido baja en dicho impuesto;

La empresa presenta una captura de pantalla de un pago efectuado en el Ayuntamiento de Sevilla por importe de 319,25 euros del cual no existe ni concepto ni forma de enlazar con justificante de que el abono se refiera al epígrafe del IAE correspondiente al objeto del contrato, ni pertenezca a la empresa en cuestión. Igualmente aunque el licitador presenta certificado de situación en el censo de la AEAT no presenta declaración responsable de no haberse dado de baja en la matrícula del citado impuesto de acuerdo al apartado 10.7.f.2) del PCAP.

Visto lo cual, la Mesa decide rechazar la oferta de la empresa [REDACTED].”

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Señala que:

1. “Sobre la presentación en plazo

El requerimiento de subsanación fue recibido el 2 de julio de 2025. La documentación completa fue presentada el 4 de julio de 2025 a través del Portal de Licitación Electrónica, cumpliendo el plazo de 3 días naturales, tal y como consta en el justificante de entrega con código de verificación 202599908599324.

2. Sobre el depósito de cuentas anuales

Se aportó el documento oficial del Registro Mercantil acreditando el asiento de presentación nº 147008, de fecha 7 de agosto de 2024, correspondiente a las cuentas anuales del ejercicio requerido, conforme al apartado 4.B del PCAP.

3. Sobre el cumplimiento del IAE.

Se presentó:

“ Certificado de situación en el censo de actividades económicas (AEAT), emitido el 4/7/2025, donde consta el alta vigente en el epígrafe 922 – Servicios de Limpieza.

- Justificante de pago del impuesto.



- En caso de no haberse adjuntado declaración responsable de no baja, la empresa está en disposición de aportarla inmediatamente, conforme al apartado 10.7.f.2 del PCAP”.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Señala el órgano de contratación que procede la exclusión por los siguientes motivos:

a) Sobre el depósito de cuentas anuales:

Explica que *“tiene diversas opciones para acreditar la solvencia económico – financiera desarrolladas en el apartado 4A y 4B del PCAP, bien, mediante clasificación administrativa, con la presentación del certificado de clasificación administrativa acompañado de una declaración sobre su vigencia, o bien, acreditando, con carácter alternativo, el volumen anual de negocios por importe de 217.034,81 por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, o mediante un «certificado de importe neto de la cifra de negocios» expedido por la AEAT o con la aportación del resumen de la declaración del IVA presentada a Hacienda (modelo 390), o el patrimonio neto por importe de 115.751,90 € por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil.*

La mesa no ha entendido acreditado este extremo con el documento denominado Informe de auditoría de cuentas anuales aportado con la documentación previa a la adjudicación ni con el documento aportado en la fase de subsanación denominado Notificación de asiento de presentación de cuentas 2024”.

b) Sobre el cumplimiento del IAE:

Alega que no se entiende por acreditado la presentación del justificante de pago del Impuesto de Actividades Económicas con una captura web de pantalla de un pago efectuado en el Ayuntamiento de Sevilla por importe de 319,25 euros del cual no existe ni concepto, ni forma de enlazar con justificante de que el abono se refiera al epígrafe del IAE correspondiente al objeto del contrato, ni pertenezca a la empresa en cuestión, ni la omisión de la presentación de una declaración responsable de no haberse dado de baja en la matrícula del citado impuesto.

3. Alegaciones de la entidad interesada, FERRONOL.

Esta entidad sostiene que *“la Mesa de Contratación decidió rechazar la oferta de la empresa [REDACTED] al no presentar ésta, en plazo, ni los documentos que acrediten la solvencia económica y financiera ni de cumplir las obligaciones tributarias a efectos del Impuesto sobre Actividades Económicas, y ello a pesar de haber sido requerida para subsanación, por lo que no se cumple con lo previsto en el apartado 4.B del Anexo I del PCAP, ni con lo previsto en el acuerdo al apartado 10.7.f.2) del PCAP”.*

SEXO. Consideraciones del Tribunal.

1. Solvencia económica de la persona licitadora para contratar: acreditación

Los pliegos son “lex contractus” conforme a reiterada doctrina de este Tribunal (v.g. Resoluciones 22/2013, 20/2018, 311/2020, y 169/2021, entre otras muchas); de modo que, una vez aprobados por el órgano de contratación y aceptados por los licitadores al presentar sus ofertas, vinculan a ambas partes, no pudiendo el órgano de contratación apartarse de su contenido en su aplicación a un licitador concreto sin vulnerar el principio de igualdad de trato respecto al resto. 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 atendido 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 este procedimiento no consta que los pliegos hayan sido impugnados y, por lo tanto, son firmes y vinculantes en cuanto a su contenido para todas las partes, por lo que, en virtud del principio de “pacta sunt servanda”, necesariamente ha de estarse ahora al contenido de los mismos, conocidos y libremente aceptados por las entidades licitadoras, entre las que figura el ahora recurrente.

El pliego de cláusulas administrativas particulares expresa en cuanto a la “capacidad y solvencia de la persona licitadora para contratar” que “*los requisitos de capacidad y solvencia que se indiquen a continuación y en unión al Anexo I-apartado 4, deberán concurrir a la fecha de conclusión del plazo de presentación de proposiciones y subsistir en el momento del perfeccionamiento del contrato*”.

En la cláusula 6.2 del PCAP se expresa entre los requisitos de solvencia en el apartado a) que:

“Para celebrar contratos, las personas licitadoras deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia que se especifican en el Anexo I-apartado 4 donde, asimismo, se indicará la documentación requerida para acreditar las mismas. Este requisito podrá ser sustituido por el de la clasificación, en los servicios cuyo objeto esté incluido en el Anexo II del RGLCAP”.

En la cláusula 10.6 del PCAP se recoge en cuanto a los documentos que acreditan la solvencia económica y financiera y la solvencia técnica o profesional que:

“c.1.- Con carácter general:

• Acreditación de la solvencia económica y financiera y la solvencia técnica o profesional por los medios indicados en el Anexo I-apartado 4, que serán evaluados de acuerdo con los criterios de selección que constan en el mismo. Cuando el Anexo I-apartado 4 no concrete los criterios y requisitos mínimos para la acreditación de la solvencia, se estará a lo dispuesto en los artículos 87.3 y 90.2 de la LCSP”.

En el Anexo IV – I-B se expresa que entre los criterios y medios que acreditan la solvencia económica y financiera y la solvencia técnica o profesional se encuentran

“Los requisitos exigidos para la solvencia económica y financiera deberán alcanzar la suma de los requisitos exigidos individualmente para cada uno de los lotes a los que se presente oferta, es decir, las solvencias son acumulativas con respecto a los lotes a lo que se liciten.

En el presente expediente de contratación, al existir un límite máximo de lotes que pueden ser adjudicados a un mismo licitador (cuatro lotes), el criterio aplicado con carácter acumulativo estará referido, también como máximo, en su caso, al importe de los de los cuatro lotes que pudieran ser adjudicados a una misma contratista.

El perfil de los licitadores es variado, por tanto, se estima conveniente la necesidad de alternar diversos medios de acreditación para abarcar el máximo de entidades existentes en el mercado y que esto no suponga un obstáculo a la participación de ninguna de ellas, lo que a su vez favorecerá la consecución de una mejor relación calidad/precio obtenida como consecuencia de la concurrencia y libre competencia de distintos licitadores. Por tanto, se acreditará por los medios alternativos que se señalan a continuación:

Volumen anual de negocios de la persona licitadora que referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades de la persona licitadora y de presentación de ofertas, en aplicación de lo previsto en el artículo 87.3.a) de la LCSP deberá ser al menos una vez y media (1,5) el valor anual medio del contrato al ser su duración superior a un año, siendo dicha cifra para este contrato, así como para cada uno de los ocho lotes en los que se divide, la que figura en el siguiente cuadro.¹⁷



SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA				
VOLUMEN ANUAL DE NEGOCIOS				
Contrato	Plazo ejecución	Valor estimado	Valor anual medio	Solvencia (1,5)
	(Contrato prórroga	+ (Contrato prórroga + modificac)		
	Meses	IVA excluido		
8 lotes	48	5.150.813,92	1.287.703,52	1.931.555,20

Lote	Provincia				
1	Almería	48	643.851,74	160.962,94	241.444,40
2	Cádiz	48	643.851,74	160.962,94	241.444,40
3	Córdoba	48	643.851,74	160.962,94	241.444,40
4	Granada	48	643.851,74	160.962,94	241.444,40
5	Huelva	48	643.851,74	160.962,94	241.444,40
6	Jaén	48	643.851,74	160.962,94	241.444,40
7	Málaga	48	643.851,74	160.962,94	241.444,40
8	Sevilla	48	643.851,74	160.962,94	241.444,40

(*) Cálculo Valor Anual Medio. Teniendo en cuenta que la duración del contrato es de veinticuatro (24) meses, por lo tanto, superior a un año, y la prórroga prevista de doce (24) meses, para la determinación de su valor anual medio se ha procedido - por aplicación analógica del artículo 36.6 del RGLCAP - a dividir el valor total estimado (contrato más prórroga, más 20% del precio inicial del contrato por posible modificación, excluido IVA) entre el número de meses del plazo de ejecución del contrato más la prórroga (48), y a multiplicar por doce (12) el coeficiente resultante.

El volumen anual de negocios de la persona licitadora se acreditará por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si la persona licitadora estuviera inscrita en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrita. Las personas licitadoras individuales no inscritas en el Registro Mercantil acreditarán su volumen anual de negocios mediante sus libros de inventarios y cuentas anuales legalizados por el Registro Mercantil.

La acreditación podrá igualmente realizarse mediante un «certificado de importe neto de la cifra de negocios» expedido por la AEAT o con la aportación del resumen de la declaración del IVA presentada a Hacienda (modelo 390).

Seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales por la cuantía mínima de una vez y media (1,5) el valor anual medio, IVA excluido, del contrato, por importe de 1.931.555,20€ para todos los lotes o por importe de 241.444,40€ para cada uno de los lotes.

La acreditación de este requisito se efectuará por medio de certificado expedido por la entidad aseguradora, en el que consten los importes y riesgos asegurados y la fecha de vencimiento del seguro, junto a un compromiso de su renovación o prórroga que garantice el mantenimiento de su cobertura durante la ejecución del contrato o mediante el documento de compromiso vinculante de suscripción, prórroga o renovación del seguro, en los casos en que proceda.

El patrimonio neto según el balance correspondiente al último ejercicio económico de las cuentas anuales aprobadas deberá superar el 20 por 100 del importe del contrato o 20 por 100 del importe de los lotes a los que se licite.



SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA				
PATRIMONIO NETO				
Contrato		Plazo ejecución Contrato	Importe total del Contrato	
		Meses	IVA incluido	Importe total
8 lotes		24	2.832.947,60	566.589,52
Lote	Provincia			
1	Almería	24	354.118,45	70.823,69
2	Cádiz	24	354.118,45	70.823,69
3	Córdoba	24	354.118,45	70.823,69
4	Granada	24	354.118,45	70.823,69
5	Huelva	24	354.118,45	70.823,69
6	Jaén	24	354.118,45	70.823,69
7	Málaga	24	354.118,45	70.823,69
8	Sevilla	24	354.118,45	70.823,69

Se acreditará por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si la persona licitadora estuviera inscrita en dicho registro, y en caso contrario, por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrita. Las personas licitadoras individuales no inscritas en el Registro Mercantil acreditarán su volumen anual de negocios mediante sus libros de inventarios y cuentas anuales legalizados por el Registro Mercantil.

Otros medios de prueba distintos de los previstos en los apartados anteriores:

En caso de admitirse oferta integradora, requisitos de capacidad y solvencia económica y financiera: No”.

En este sentido, se ha de precisar como este Tribunal ha indicado en otras ocasiones: (v.g. Resoluciones 242/2017, de 13 de noviembre, 28/2018, de 2 de febrero, 251/2018, de 13 de septiembre, y Resolución 188/2020, de 1 de junio) «la necesidad de que las proposiciones de las entidades licitadoras se ajusten a las especificaciones de los pliegos, constituyendo ambos, el de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas, *lex contractus* o *lex inter partes* que vinculan no solo a las licitadoras que concurren al procedimiento aceptando incondicionalmente sus cláusulas (artículo 139.1 de la LCSP), sino también a la Administración o entidad contratante autora de los mismos» .

La cláusula 10.7 del PCAP regula el procedimiento de aportación de la documentación previa a la adjudicación y prevé que en el supuesto de que la mesa de contratación detecte defectos u omisiones en la misma le concederá al licitador correspondiente un plazo de subsanación, y que si en el mismo no se procede a corregir, los defectos detectados será excluido del procedimiento.

De este modo consta en el documento del expediente foliado con el número 515 que en el requerimiento se le exigía lo siguiente:

“4) Depósito en el Registro de las cuentas anuales o modelo 390”.

En los folios 427 y siguientes del expediente se observa como los documentos que fueron presentados con el requerimiento de la documentación previa, ex art. 150.2 de la LCSP, así como los que presentó en el requerimiento de subsanación a efectos de subsanar la solvencia económica y financiera en el documento denominado de informe de auditoría de cuentas anuales, aportado con la documentación previa a la adjudicación, Y con el documento aportado en la fase de subsanación denominado “Notificación de asiento de presentación de cuentas 2024”, son insuficientes de la lectura que se infiere de los pliegos.



En cuanto al depósito de las cuentas anuales en el Registro Mercantil, de la documentación aportada que consta en el expediente de contratación remitido, así como de la adjuntada al propio escrito de recurso, este Tribunal ha podido constatar que la recurrente -en contra de lo afirmado en su escrito de recurso-, no aporta justificante del depósito de las cuentas anuales, sino que por el contrario lo que adjunta es asiento de presentación de las cuentas anuales ante el Registro Mercantil, documento que en ningún caso deja constancia de su depósito, sino únicamente de su presentación.

En tal sentido, procede determinar si el depósito de las cuentas anuales es una simple actuación formal que se cumple con el acto de presentación y entrega al Registro Mercantil o si, por el contrario, estamos en presencia de una actuación de carácter sustantivo que exige unos trámites internos por parte del Registro.

Al respecto, el artículo 368 del Reglamento del Registro Mercantil, aprobado por el Real Decreto 1784/1996, de 19 de junio, bajo la rúbrica “*Calificación e inscripción del depósito*” dispone que “*1. Dentro del plazo establecido en este Reglamento, el Registrador calificará exclusivamente, bajo su responsabilidad, si los documentos presentados son los exigidos por la Ley, si están debidamente aprobados por la Junta general o por los socios, así como si constan las preceptivas firmas de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 2º del apartado 1 del artículo 366.*

2. Verificado el cumplimiento de los requisitos a que se refiere el artículo anterior, el Registrador tendrá por efectuado el depósito, practicando el correspondiente asiento en el Libro de depósito de cuentas y en la hoja abierta a la sociedad. El Registrador hará constar también esta circunstancia al pie de la solicitud, que quedará a disposición de los interesados.

3. En caso de que no procediere el depósito, se estará a lo establecido para los títulos defectuosos”.

Del precepto transcrito se desprende que la actuación calificadora del registrador, que conduce a la inscripción en el libro de depósito de cuentas, da fe del cumplimiento de los requisitos sustantivos establecidos en dicho artículo reglamentario, por lo que aquella actuación no es en modo alguno equiparable a la mera presentación en el Registro que solo da lugar a un asiento de presentación en el Libro Diario.

En este sentido, se ha pronunciado este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas su Resolución 152/2019 de 16 de mayo, al disponer que “*(...) Solo existe a nuestro juicio una interpretación posible al hecho de que tanto el redactor del Reglamento de la LCAP como el redactor del pliego hayan mencionado las cuentas anuales depositadas en el Registro Mercantil. Si la finalidad del requisito era acreditar exclusivamente el cumplimiento aritmético del requisito no hubiera sido necesario aludir al depósito de las cuentas.*

Lo que ocurre es que lo que se exige es una condición añadida de fehaciencia, de modo que la administración pueda actuar investida de un notable grado de seguridad jurídica que alianza que las cuentas estén, no sólo presentadas, sino depositadas en el Registro con lo que ello conlleva”.

Por tanto, en el supuesto analizado, resulta claro que el pliego, en consonancia con la finalidad perseguida por el legislador al redactar el artículo 87.3 de la LCSP, según el cual “*(...) El volumen anual de negocios del licitador o candidato se acreditará por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si el empresario estuviera inscrito en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrito. (...)*”, persigue dotar al órgano de contratación del suficiente grado de seguridad a la hora de determinar si los licitadores acreditan la solvencia económica y financiera exigida. Y tal propósito o finalidad no se vería satisfecha con la mera presentación de las cuentas en el Registro Mercantil ni con la restante documentación aportada por la recurrente en el trámite de subsanación concedido y que hemos referido anteriormente.

Tras todo lo expuesto, se constata que la recurrente no aportó la documentación tal y como exigía PCAP, que requiere no solo la acreditación económica o numérica del requisito de volumen de negocio, sino también que esa acreditación sea fehaciente y comprobable en términos de máxima seguridad jurídica para la Administración, de ahí la exigencia del depósito de las cuentas anuales.



Por tanto, sintetizando todas las circunstancias que se dan en el presente supuesto y que han sido anteriormente analizadas; visto que la recurrente no justificó -ni inicialmente ni tras el plazo de subsanación- los medios de acreditación de la solvencia económica y financiera exigidos en el anexo del PCAP, este Tribunal concluye que no cupiese ningún tipo de requerimiento de aclaración adicional, y todo ello en virtud de lo dispuesto en el propio PCAP rector del presente procedimiento de licitación, por lo que procede la desestimación de este motivo de recurso.

2. Obligaciones tributarias a efectos del Impuesto sobre Actividades Económicas

“f.2.- Obligaciones tributarias a efectos del Impuesto sobre Actividades Económicas:

- *Certificado tributario de IAE3 en el epígrafe o epígrafes correspondientes al objeto del contrato.*
- *En caso de no aportar el certificado anterior, si la persona licitadora se hubiera dado de alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas en el ejercicio corriente, deberá presentar justificante de estar dada de alta en el epígrafe correspondiente al objeto del contrato, del citado impuesto. En caso de que se hubiera dado de alta en otro ejercicio, deberá presentar el justificante de pago del último recibo. En ambos supuestos, se acompañará una declaración responsable de no haberse dado de baja en la matrícula del citado impuesto.*
- *En caso de estar exenta de este impuesto, presentarán declaración justificativa al respecto”*

Se aporta en fase de subsanación con una captura web de pantalla de un pago efectuado en el Ayuntamiento de Sevilla por importe de 319,25 euros del cual no existe ni concepto, ni forma de enlazar con justificante de que el abono se refiera al epígrafe del IAE correspondiente al objeto del contrato, ni pertenezca a la empresa en cuestión,

ni la omisión de la presentación de una declaración responsable de no haberse dado de baja en la matrícula del citado impuesto, por lo que no es posible concluir que se haya cumplido con la justificación de la presentación del justificante de pago del Impuesto de Actividades Económicas

A mayor abundamiento, al respecto debe expresarse que, en los contratos sujetos a la LCSP, la acreditación de hallarse al corriente de las obligaciones tributarias solamente se exigirá a quienes vayan a resultar adjudicatarios de un contrato, si bien, para que un empresario no se halle incurso en una prohibición de contratar, es necesario que esté al corriente de tales obligaciones en el momento de presentar su proposición realizando en ese momento la correspondiente declaración responsable. No obstante, si un empresario en el momento de presentar su proposición no realiza todavía ninguna actividad sujeta al Impuesto sobre Actividades Económicas, en ese caso no está obligado por dicho impuesto, por lo que en el momento de presentar su proposición no estaría obligado a estar dado de alta en el mismo para entender que se halla al corriente de sus obligaciones tributarias. Pero no es ese nuestro caso, pues admite la entidad recurrente al presentar documentación debía estar de alta en el Impuesto de Actividades Económicas.

La aptitud para contratar con el sector público, regulada en la LCSP, supone la concurrencia en el operador económico de tres requisitos, cuya integración y diferenciación es conveniente clarificarla a efectos de evitar confusiones entre los órganos de contratación, y también entre los licitadores. Dispone el artículo 65.1 LCSP: *“Condiciones de aptitud. 1. Sólo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incursas en una prohibición de contratar, y acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional o, en los casos en que así lo exija esta Ley, se encuentren debidamente clasificadas.”*

Establece, por tanto, las tres condiciones de aptitud para contratar con el sector público que debe reunir todo operador económico interesado en participar en un procedimiento de licitación pública: a) capacidad de obrar; b) solvencia suficiente; y c) la no incursión en ninguna de las prohibiciones de contratar contenidas en el artículo 71 LCSP.

Para aproximarnos a la problemática que concurre en el presente supuesto, debemos comenzar señalando que el requisito de capacidad supone una doble condición que le es exigible al empresario. Por un lado, ostentar



personalidad, ya sea física o jurídica, y por otro lado, reunir capacitación legal específica para poder realizar prestaciones de la naturaleza de las que constituyen el objeto del contrato. A ello se refiere el apartado 2 del artículo 65 cuando señala:

“2. Los contratistas deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato”.

Y, por otro lado, el artículo 66.1, en relación con las personas jurídicas en particular:

“Las personas jurídicas solo podrán ser adjudicatarias de contratos cuyas prestaciones estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios.”

Por tanto, lo que en definitiva vienen a establecer estos artículos es la concreción, dentro de su genérica capacidad de obrar, de los requisitos que permitirán considerar al empresario legalmente capacitado para la ejecución del objeto del contrato. La LCSP configura la capacidad como un requisito de legalidad, diferente del requisito de solvencia, a través del cual el órgano de contratación busca asegurar un nivel de aptitud superior al simplemente exigido para poder ejercer legalmente una actividad determinada. A dicha diferenciación se refirió ya la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCP) en su Informe 1/09 cuando señalaba que: *“el título habilitante a que se refiere el apartado 2 del artículo 43 (hoy 65.2 de la LCSP) es un requisito de legalidad y no de solvencia en sentido estricto.”*, así como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), en su Resolución 116/2015: *“una cosa es la capacidad de obrar, otra la habilitación profesional exigida como parte de aquella y también diferente es la solvencia técnica que deben acreditar los licitadores para ser adjudicatarios”*

En cuanto al tercer requisito de aptitud, en el que se centra el objeto del recurso, el de no incursión en ninguna de las prohibiciones de contratar contenidas en el artículo 71 LCSP, la LCSP contempla la acreditación de este requisito mediante una declaración responsable, la del artículo 140.1 a) LCSP.

Nos interesa referirnos en particular, por la controversia que ha venido generando, a la acreditación de la correcta situación censal a efectos del Impuesto de Actividades Económicas (IAE), que el artículo 13.1 a) del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas¹ (RGLCAP) entiende que se produce cuando los empresarios estén *“dados de alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas, en el epígrafe correspondiente al objeto del contrato, siempre que ejerzan actividades sujetas a este impuesto, en relación con las actividades que vayan realizando a la fecha de presentación de las proposiciones o de las solicitudes de participación en los procedimientos restringidos, que les faculte para su ejercicio en el ámbito territorial en que las ejercen.”*

El Acuerdo 119/2016, de 7 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, aborda esta cuestión, puesto que en el expediente sobre el que resuelve, la adjudicataria no se encontraba de alta en el IAE en el epígrafe correspondiente al objeto del contrato a la fecha de presentación de proposiciones, lo que motiva el recurso especial interpuesto por un licitador aduciendo, precisamente, incursión de la empresa en prohibición de contratar por este motivo; pues bien, señala el TACPA que *“si en el momento de presentar las proposiciones no se realizan todavía actividades sujetas al IAE no están obligados por dicho impuesto.../... resultaría contrario a la libre concurrencia y no discriminación entre empresas exigir a todos los posibles licitadores estar dados de alta con carácter previo en el término municipal donde se vayan a prestar los servicios, aunque luego no resulten adjudicatarios.”* También tuvo ocasión de pronunciarse de forma clara y en similares términos, la JCCP en su Informe 9/97: *“a los licitadores en un contrato de obras no se les puede exigir que acrediten el alta y, en su caso, el último recibo del Impuesto sobre Actividades Económicas correspondiente al lugar de ejecución de la obra, sino que habrán de acreditar estar al corriente en el citado Impuesto por las actividades ya realizadas en el momento de presentar sus proposiciones.”*

Por otro lado, en cuanto al momento de su exigencia y efectos, se advierte que el incumplimiento de alta en el IAE en un epígrafe y cuota, que habilite al contratista para el ejercicio de la actividad objeto del contrato en el

¹ Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.



ámbito territorial en que lo ejecute, sí supondría, una vez iniciada la ejecución del contrato, el incumplimiento por parte de la empresa de sus obligaciones tributarias. Su prueba podría determinar la apreciación automática por el órgano de contratación de la causa de prohibición de contratar prevista en el artículo 71. 1 d) LCSP, pero sin efecto alguno para el contrato en vigor, de acuerdo con el Informe 45/2013 de 26 de febrero, de la JCCP:

“En el artículo 223 del TRLCSP, se establece que no son causa de resolución de los contratos la prohibición de contratar en las que incurra el adjudicatario. Esto es, el hecho de que se acuerde prohibición de contratar afecta a la aptitud del contratista para contratar que a partir de ese momento carecerá de ella según el artículo 54 del TRLCSP; no así a los contratos de los que resulte adjudicatario en un momento anterior, aunque consecuencia del incumplimiento de cualesquiera de ellos, incurra en prohibición de contratar.”

Por último, en el apartado denominado QUINTO, realiza una consideración denominada “comunicación previa con el órgano de contratación”.

Expresa que:

“Con carácter previo a la interposición del presente recurso, en fecha 18 de julio de 2025, la empresa [REDACTED] remitió por correo electrónico un escrito al órgano de contratación solicitando una aclaración sobre los motivos de la exclusión de nuestra oferta, tras revisar el acta de la Mesa de Contratación del 07/07/2025. En dicho escrito, se explicaba que:

- *Las cuentas anuales estaban debidamente depositadas en el Registro Mercantil, cumpliendo los requisitos exigidos.*
- *Y que el justificante del IAE fue presentado en plazo, entendiéndose que acreditaba correctamente el alta en el epígrafe correspondiente.*

En esa misma comunicación, se solicitó expresamente que se reconsiderara la exclusión antes de proceder a la adjudicación definitiva. Sin embargo, no se recibió respuesta formal a dicha petición”.

Es decir, viene a plantear la posibilidad de realizar una subsanación de la subsanación en un momento extemporáneo.

Al respecto cumple afirmar que La LCSP recoge una previsión específica de aplicación al caso en su artículo 141.2 al disponer que:

«En los casos en que se establezca la intervención de mesa de contratación, esta calificará la declaración responsable y la documentación a la que se refiere el artículo anterior. Cuando esta aprecie defectos subsanables, dará un plazo de tres días al empresario para que los corrija».

Por su parte el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, (RGLCAP), en su artículo 81.2, regula el trámite de subsanación de documentación en los siguientes términos “*Si la mesa observase defectos u omisiones subsanables en la documentación presentada, lo comunicará verbalmente a los interesados. Sin perjuicio de lo anterior, las circunstancias reseñadas deberán hacerse públicas a través de anuncios del órgano de contratación o, en su caso, del que se fije en el pliego, concediéndose un plazo no superior a tres días hábiles para que los licitadores los corrijan o subsanen ante la propia mesa de contratación».*

Dicha regulación se ha de entender modificada por la regulación contenida en el artículo 141.2 de la actual LCSP que establece que en el supuesto en que la mesa de contratación «*aprecie defectos subsanables, dará un plazo de tres días al empresario para que los corrija»*, dicho plazo se ha de considerar establecido en días naturales de conformidad con la disposición adicional duodécima de la LCSP.

En tal sentido ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en anteriores Resoluciones, entre las que cabe destacar la Resolución 91/2018, de 4 de abril, en la que se señalaba:



«Se observa, pues, que tratándose de la subsanación de documentación, esta ha de ser presentada ante la propia mesa de contratación en ese breve plazo de tres días hábiles como máximo, sin que sea posible aplicar lo dispuesto en el artículo 80.4 del texto reglamentario y ello, dada la premura propia de los procedimientos de adjudicación que, normalmente, tienen un calendario previamente establecido de sesiones de la mesa de contratación que obliga a no extender los plazos más allá de lo previamente establecido; cuestión esta que, como indicábamos en la Resolución 402/2015, de 25 de noviembre, no es baladí y queda claramente reflejada en la forma reducida con la que se configura el trámite reglamentario de subsanación, tanto en su forma de comunicación -que incluye incluso la posibilidad de que se realice verbalmente- como en el plazo tan breve concedido -no superior a tres días- y en la obligación de realizarse ante la propia mesa de contratación».

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

No cabía tampoco el trámite de aclaración, pues es un trámite reservado para casos muy concretos, que debe ser interpretado de forma restrictiva, al objeto de no vulnerar el principio de igualdad. La finalidad de este trámite es la de aclarar algún extremo sobre documentación previamente aportada y no, como en el presente supuesto, la de aportar una nueva documentación. No se hubiera tratado de una mera aclaración, sino de la efectiva acreditación; es decir, se trata de documentación nueva -para acreditar un requisito previo- inexistente antes de la cumplimentación del segundo requerimiento de la mesa, que excedería de lo que puede aportarse en cumplimiento del artículo 95 de la LCSP.

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

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

Por tanto, no es posible ahora una readmisión, pues sería tanto como una subsanación de la subsanación, y ello supondría vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores (artículo 1 y 139 de la LCSP).

SÉPTIMO. Sobre la temeridad en la interposición del recurso y la procedencia de imponer multa.

En el presente supuesto el órgano de contratación en su informe manifiesta que los motivos de recurso carecen de fundamento.



Dado el desarrollo de los acontecimientos se constata por este Tribunal una notoria falta de rigor en la interposición del recurso especial, donde ni siquiera se fundamenta el motivo por el que el órgano de contratación debiera readmitir su oferta, con un claro desprecio al conocimiento no solo de la LCSP, sino del pliego al que se ha sometido en la presente licitación limitándose a señalar que el plazo era escaso.

Sobre el particular, el artículo 58.2 de la LCSP establece: «*En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma*», en este sentido señala la Sentencia de 5 de febrero de 2020 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional:

“Es criterio de esta Sala que «La finalidad de esta potestad sancionadora no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación suspende la tramitación del expediente de contratación hasta su resolución» (sentencias, Sección Cuarta, de 14 de julio de 2013 (recurso 3595/12) y 14 de mayo de 2014 (recurso 278/13). En relación con el origen de esta norma, el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 a la Ley indicaba que parecía oportuno articular «algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial»; en esta línea se apuntaba al establecimiento de un mecanismo de inadmisión en supuestos tasados legalmente o en la atribución de la «facultad de sancionar al recurrente en casos de temeridad y mala fe», pues «en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas» (sentencia, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015 (recurso 26/2014). Interpretando esta potestad sancionadora se ha considerado ajustado a derecho la sanción cuando se reiteraban argumentos que ya habían sido desestimados, calificando la conducta de abusiva y con la única finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público por llevar aparejada una suspensión automática (sentencia, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014 (recurso 456/12). Se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio (sentencia, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014))”.

En este supuesto, el Tribunal tras el análisis del contenido del presente recurso aprecia que el mismo adolece de una falta clara de viabilidad jurídica en los términos analizados. A lo anterior se une que el recurso ha dado origen a un procedimiento en sede de este Tribunal que ha obligado legalmente a realizar ciertos trámites y actuaciones para su resolución incrementando de modo abusivo la carga adicional de asuntos que ya soporta este Órgano.

Pues bien, este Tribunal considera que deben ser sancionadas las actuaciones de aquellas recurrentes que usan esta vía de impugnación actuando con una manifiesta temeridad, si bien, no podemos presumir la mala fe en este caso, pues no puede serle atribuida una finalidad torticera en el recurso, a pesar de que, de antemano, la diligencia media de una licitadora razonablemente informada y normalmente diligente debería haberle hecho presumir la probable desestimación de su recurso.

Sobre lo anterior, la jurisprudencia viene considerando temeraria la interposición de recursos carentes manifiestamente de fundamento o de viabilidad jurídica. Así la Sentencia del Tribunal Supremo número 3159, de 11 mayo 2004, dictada en el recurso 4634/2001, declara que *“puede estimarse la existencia de temeridad procesal pues ésta puede predicarse «cuando falta un serio contenido en el recurso que se interpone o cuando es clara la*



falta de fundamento en la cuestión que con él se suscita», o cuando de forma reiterada, se dan pronunciamientos sobre la misma cuestión, como por ejemplo se señaló en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 abril 1990, «La contumacia del Ayuntamiento en interponer y mantener recursos como el que resolvemos en contra del criterio tan repetidamente sentado por este Tribunal, demuestra una temeridad por su parte que le hace acreedor de las costas de la apelación»».

En cuanto al importe de la multa, el citado artículo 58.2 de la LCSP dispone que «(...) será de entre 1.000 y 30.000 euros, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos».

Este Órgano carece de datos y elementos objetivos para cuantificar el perjuicio originado con la interposición del recurso al órgano de contratación en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP, pero por las circunstancias expuestas de temeridad determinan que se aprecie que la multa a imponer deba ser superior en cuantía al mínimo legal.

Por ello, y sobre la base de los anteriores fundamentos de esta resolución, se impone multa en la cuantía máxima de 1.500 euros, cuantía encuadrable un hipotético tramo inferior dentro de la horquilla legal expresada en el citado art.58.2 LCSP, dada la temeridad manifiesta ante la posibilidad que tenía de haber configurado con algo de rigor su recurso, haciendo innecesario entrar en el fondo del asunto dada la claridad con la que se expresa el PCAP, como se ha puesto de relieve en el fundamento de derecho sexto.

Por todo ello, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal,

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED], contra la exclusión de su oferta en el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de limpieza de varios centros pertenecientes al Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera (IFAPA) 2025”. (Expte. CONTR 2025 0000210494), en relación con el lote 2, convocado por la agencia administrativa denominada Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica, adscrita a la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución MC. 108/2025, de 29 de julio de 2025.

TERCERO. Declarar que se aprecia temeridad en la interposición del recurso, por lo que se procede la imposición de multa en la cuantía máxima de 1.500 euros en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo 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.

