

Recurso 454/2025
Resolución 516/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 29 de agosto de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED], contra el anuncio y los pliegos que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Contrato de asesoramiento jurídico y representación y defensa jurídica de Iniciativa Municipal para la Vivienda, S.A. (INMUVISA).» (Expte. A41261983-2025/000003-PEA), promovido por la empresa pública municipal Iniciativa Municipal para la Vivienda S.A. (INMUVISA), entidad adscrita al Ayuntamiento de Lebrija (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 28 de julio de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación y los pliegos por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 144.000 euros. Asimismo, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante el mismo día.

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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 9 de agosto de 2025 se presenta recurso especial en materia de contratación en el Registro del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía contra el anuncio y los pliegos citados.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, se dio traslado al órgano de contratación del escrito de recurso, reclamándole la documentación necesaria para su tramitación y resolución. No fue atendida, y de acuerdo con el art. 56 de la LCSP se le reiteró la petición de la misma. La cual fue atendida parcialmente, pues se remitió solo alguna documentación, donde no se incluyó el informe al recurso especial ni el listado de licitadores, a efectos de otorgar la debida audiencia conforme al citado precepto.

Ello dio lugar a que se procediera conforme al artículo 28.5 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado mediante Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, para que el recurrente alegue lo que considere conveniente a su derecho respecto de este incidente y aporte los documentos que considere apropiados para la resolución del recurso en el plazo de cinco días hábiles siguientes a la remisión de la presente notificación.

La entidad recurrente no realizó alegaciones en el plazo conferido.

El 14 de agosto de 2025, este Tribunal adoptó, previa solicitud de la entidad recurrente, la medida cautelar 122/2025, de suspensión del procedimiento de adjudicación.

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 artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

Examinados los estatutos de la empresa pública, y conforme al artículo 3.3 de la LCSP debe considerarse que estamos ante un contrato licitado por un poder adjudicador, pues el objeto social consiste en satisfacer necesidades de interés general que no tienen exclusivo carácter mercantil.

SEGUNDO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP. A tal efecto, aun cuando no consta que haya presentado oferta en la licitación, los motivos en que fundamenta su impugnación ponen de manifiesto que el contenido de los pliegos le origina un perjuicio y merma su posibilidad de acceso en condiciones de igualdad efectiva con el resto de potenciales licitadores; lo cual pretende remediar con el dictado de una resolución estimatoria de sus pretensiones.

TERCERO. Acto recurrible.

Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente, en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

En el anuncio de licitación y en los pliegos y demás documentación que rigen la licitación se dispone que el valor estimado del contrato asciende a 144.000 euros.

Al respecto el artículo 44.1 de la LCSP, establece que serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, entre otros, los actos que se refieran a los siguientes contratos: «a) *Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros*».

En consecuencia, se refiere a un contrato susceptible de recurso por razón de su valor estimado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 a) de la LCSP, siendo competente este Tribunal para la apreciación del



cumplimiento de los requisitos para la admisión del presente recurso de conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 a) y b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto: sobre la ausencia del informe necesidad e idoneidad del art. 28 LCSP.

Se alega por la entidad recurrente que *“no hay referencia alguna en el expediente a ningún tipo de informe justificativo del contrato. Tampoco de la determinación del presupuesto base de licitación, que en este tipo de contratos suele venir referenciada a un nº estimado de asuntos, informes, reuniones, o dedicación horaria, que permitan al menos una aproximación al trabajo que efectivamente será necesario desarrollar, siempre dentro de una lógica incertidumbre propia del riesgo y ventura que sume el licitador”*.

Explica la entidad recurrente que *“no hay una sola estimación, a pesar de haberse consultado sobre ello”*.

Añade que *“a cualquier licitador le resultará imposible valorar la presentación de una oferta sin conocer una mínima estimación de la dedicación horaria que le supondrá la ejecución el contrato. Si además no tiene su domicilio en el partido judicial (nuestro caso) no le resulta en absoluto intrascendente que haya 10 procedimientos judiciales al año, la mitad o el doble, puedes debe incorporar costes de desplazamiento a su oferta, o valorar otras estrategias que le permitan ser competitivo (contratar perfiles de la zona, licitar en UTE, etc...)”*.

Sobre la indeterminación del objeto del contrato y su conexión con el necesario desglose del presupuesto base de licitación explica que existe una omisión que además es insubsanable.

Explica finalmente que *“prestándose actualmente el servicio por otro operador, resulta además que este, y solo este, sí que dispone de todos los datos necesarios para valorar debidamente su oferta, al conocer el volumen de actividad que requiere el organismo, lo que supone además una diferencia de trato en favor del actual prestador del servicio”*.

Además se le une a ello según el recurrente *“la falta absoluta de motivación de otros aspectos que conforman las condiciones de la licitación, que nos impide pronunciarnos sobre ellas, p.e., justificación sobre la imposibilidad de subcontratación cuando determinadas tareas no esenciales podrían serlo sin inconveniente alguno, sobre la decisión de no dividir el contrato en lotes, sobre la elección de solvencia o criterios de adjudicación elegidos (que esta parte no cuestiona en principio pero que para según qué niveles de actividad pueden resultar excesivos o discriminatorios), etc.”*

Solicita la anulación del anuncio de licitación y de los pliegos a efectos de que se vuelva a *“licitar el servicio con toda la información necesaria para que los licitadores puedan tomar parte en la misma de manera informada”*.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación ha remitido unos documentos que son los siguientes:

“1.- Propuesta de Acuerdo de 28 de marzo de 2025 para su aprobación por el Consejo de Administración del expediente de Contratación de servicio de Asesoramiento Jurídico a INMUVISA. Mediante procedimiento Abierto.



- 2.- *Acta del Consejo de Administración de INMUVISA aprobando por unanimidad la Propuesta de Acuerdo de 28 de marzo de 2025 para su aprobación por el Consejo de Administración del expediente de Contratación de Servicio de Asesoramiento Jurídico a INMUVISA. Mediante procedimiento Abierto.*
- 3.- *Pliego Administrativo. Servicio de Asesoramiento Jurídico a INMUVISA. Mediante procedimiento Abierto.*
- 4.- *Pliego Técnico. Servicio de Asesoramiento Jurídico a INMUVISA. Mediante procedimiento Abierto.*
- 5.- *Escritura Estatuto INMUVISA.*
- 6.- *Poder Consejero Delegado.*
- 7.- *Documentos Pliegos”.*

Es decir, ha renunciado implícitamente al trámite de alegaciones al expirar el plazo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, por dos veces, tras la reiteración, de tal modo que la falta de remisión del informe al recurso ha supuesto la aplicación del artículo 28.5 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado mediante Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

SEXTO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal.

El artículo 135 de la LCSP regula el anuncio de licitación con indicación de la información que debe contener de conformidad con lo previsto en el Anexo III de la misma.

El citado Anexo III establece para el anuncio de información previa la inclusión de la siguiente información, entre otra: (i) códigos CPV y (ii) breve descripción de la contratación (naturaleza y alcance de las obras, naturaleza y cantidad o valor de los suministros, naturaleza y alcance de los servicios); y para el anuncio de licitación, entre otra, (i) códigos CPV, (ii) descripción de la licitación (naturaleza y alcance de las obras, naturaleza y cantidad o valor de los suministros, naturaleza y alcance de los servicios. Si el contrato está dividido en lotes, esta información se facilitará para cada lote. Si procede, descripción de posibles variantes) y (iii) orden de magnitud total estimado del contrato o los contratos (cuando los contratos estén divididos en lotes, esta información se facilitará para cada lote).

En el anuncio de licitación se indica, entre otra, la información siguiente:

- Clasificación CPV: 79140000 - Servicios de asesoría e información jurídica
- Descripción: Contrato de asesoramiento jurídico y representación y defensa jurídica de Iniciativa Municipal para la Vivienda, S.A. (INMUVISA).
- Valor estimado: 144.000 €.

Es decir, en el anuncio no existe una descripción de los trabajos, solo se intuye en qué consistirán los mismos.

En este sentido, e artículo 28.1 de la LCSP expresa que *“Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación”* y el artículo 116.4 c) y e) del citado texto legal *“En el expediente se justificará adecuadamente:*

(...)

c) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo.



(...)

e) *La necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional”.*

Así pues, cabe considerar que el órgano de contratación ha incumplido los dos preceptos legales referidos, al no haber motivado previamente en el expediente las cuestiones a la que alude la entidad recurrente para la adecuada prestación del servicio. Al respecto, no existe memoria en el expediente remitido.

En este sentido se ha pronunciado la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en el Informe 59/2018:

«El momento de publicación de cada documento puede variar, pero en todos ellos la finalidad establecida por la ley es la misma: asegurar la transparencia y el acceso público a los documentos correspondientes. Por tanto, si atendemos a los documentos mencionados en el apartado a) podemos sentar como regla general que la publicación en el perfil debe realizarse tan pronto como sea necesario que los interesados puedan acceder a la información, de modo que la memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente deben publicarse con el primer acto en que un potencial licitador pueda tener interés en acceder a la documentación preparatoria del contrato, acto que será, en general, el anuncio de la convocatoria de la licitación.»

A pesar del requerimiento del Tribunal, la publicación de la memoria no ha quedado acreditada, no solo con carácter previo a la publicación del anuncio de licitación sino tampoco su existencia, dado que no se ha remitido nada a este Tribunal en el plazo legal conferido al efecto.

En el expediente remitido, la memoria no es que no se haya publicado, es que no se sabe si existe siquiera.

En cuanto a la justificación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, y su relación con la debida definición del objeto del contrato, cumple mencionar que el Anexo I en apartado 23 establece en cuanto a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor la aportación de una memoria técnica, que conste de:

A. Plan de Trabajo, hasta 45 puntos:

Los licitadores deberán aportar un Plan de Trabajo, que contemplará los siguientes aspectos:

a) Descripción de la prestación del servicio, detallando especialmente la forma de organizar el mismo, el protocolo de actuación en el asesoramiento y la defensa judicial, así como los medios y las formas de relación del contratista con Inmuvisa.

b) Descripción de los medios humanos y materiales con que la empresa contará para prestar el servicio.

El documento contará con un máximo de 10 folios A4 a una cara ó 5 folios a dos caras, en formato Arial 11 e interlineado 1,5 y deberá estar firmado por el licitador.

Dicho documento se considerará parte integrante del contrato administrativo y deberá ser cumplido en su integridad. El incumplimiento de los compromisos adoptados en la misma será causa suficiente para la resolución del contrato.



Se valorará la forma, medios y metodología de prestación del servicio y su mejor conocimiento del funcionamiento y necesidades de Inmuvisa”

Se impugna por falta justificación, y por falta precisión del objeto del contrato.

Si bien alega la falta de información sobre la valoración económica de las prestaciones que engloban el servicio a prestar, lo que en definitiva supone la forma de configuración del objeto del contrato en relación con los criterios de adjudicación es la falta de definición suficiente de objeto del contrato, esencial para poder realizar una oferta cuyo criterio de adjudicación preponderante consiste en presentar un plan de trabajo con las actuaciones que se desarrollarán que pueda preverse los aspectos que serán tenidos en cuenta a la hora de valorar la oferta que se presente. La indefinición es palmaria a la vista del expediente remitido y la información publicada.

Debe partirse de que los criterios de adjudicación resultan también denunciados, pues los mismos carecen de justificación y vinculación, dado que además están sujetos a juicio de valor en el PCAP. En los mismos, no se realiza desglose pormenorizado de ítems (ante la falta de definición del objeto del contrato), tampoco se recogen para esos 45 puntos ninguna clase de subcriterios. Todo ello hace, aún más si cabe, necesaria la justificación, pues no permite deducirse, la conexión del plan de trabajo exigido con el objeto del contrato, al no definirse ni en el pliego de prescripciones técnicas ni el de cláusulas administrativas particulares (PCAP) las prestaciones objeto del contrato, de tal modo que el PCAP no puede, por la propia limitación del objeto poder establecer pautas de valoración válidas que permitan enmarcar el juicio técnico posterior. Es decir, ni siquiera el órgano de contratación podría saber a priori a la luz de los documentos contractuales publicados qué puede valorar y que no.

Como hemos señalado, la apreciación subjetiva del órgano encargado de valorar las proposiciones, y, si bien este tiene libertad para determinar qué proposición es la mejor, cuál la peor y cuáles las intermedias sin ninguna pauta previamente definida en el pliego que enmarque esa valoración, habrá que concluir que los criterios no están definidos con la concreción legalmente exigida en el artículo 145.5 b) de la LCSP en cuanto prescribe que los mismos *«Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada»*.

Más aún téngase especial cuidado, a modo de advertencia, que existe una entidad que ya está prestando el servicio actualmente, y que dada la información que esta posee, la cual no se ha facilitado a potenciales licitadores, le otorga una posición de ventaja injustificada a la hora de presentar una oferta precisa. Es decir, no es plausible mantener dicha entidad pública, órgano de contratación, en las penumbras a potenciales licitadores sin quebrar los principios contractuales recogidos en los artículos 1 y 132 de la LCSP.

En el sentido expuesto, se ha venido pronunciando este Tribunal de modo reiterado. Así, en nuestra Resolución 331/2019, de 10 de octubre, señalábamos que la discrecionalidad técnica en la evaluación de las ofertas con arreglo a juicios de valor no puede ser absoluta y debe quedar enmarcada, no solo por los aspectos sujetos a valoración, sino también por unas pautas adecuadas de ponderación, extremo este en el que incide además el nuevo artículo 145.5 b) de la LCSP al establecer que los criterios deben formularse de manera objetiva sin que puedan conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

En el supuesto enjuiciado, al no preverse en el criterio qué cualidades, atributos o ventajas permitirán considerar una oferta como excelente, óptima, buena o mínima, el criterio de adjudicación carece de la concreción necesaria, vulnerando lo dispuesto en el citado precepto legal, así como los principios de igualdad y transparencia.



Una cuestión similar a la presente fue analizada en nuestra Resolución 192/2019, de 13 de junio, en la que se indicaba que “(...) *no existen tampoco pautas o reglas de ponderación que permitan encuadrar la valoración en un marco razonable de discrecionalidad. El pliego efectúa una escala de calificaciones que va desde óptima (20 puntos) a apta (0 puntos) pasando por las intermedias de excelente (15 puntos), muy buena (10 puntos) y buena, pero no indica qué elementos se tomarán en consideración para alcanzar cada una de esas calificaciones como sería por ejemplo ofertar o no en todos los aspectos evaluables o determinar cuál tiene más preponderancia en la asignación de puntos o si todos tienen el mismo valor.*

En realidad, la escala de puntuaciones del pliego solo sirve para calificar formalmente las ofertas por tramos de puntuación, pero no ofrece ninguna pauta de ponderación al órgano evaluador para enmarcar su juicio técnico(...).”.

Por todo ello debe estimarse el recurso.

SÉPTIMO. Efectos de la estimación del recurso especial.

LA estimación del recurso supone la anulación del anuncio y los pliegos, a efectos de elaborar una memoria justificativa conforme al artículo 28 de la LCSP, que suponga una definición lo suficientemente precisa, para que si es mantenido el criterio de adjudicación consistente en el plan de trabajo, este quede definido con la suficiente concreción con relación al objeto del contrato, dada la necesaria vinculación de esos criterios con el objeto ex art. 145 de la LCSP.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED], contra el anuncio y los pliegos que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Contrato de asesoramiento jurídico y representación y defensa jurídica de Iniciativa Municipal para la Vivienda, S.A. (INMUVISA)» (Expte. A41261983-2025/000003-PEA), promovido por la empresa pública municipal Iniciativa Municipal para la Vivienda S.A. (INMUVISA), entidad adscrita al Ayuntamiento de Lebrija (Sevilla) y, en consecuencia, anular los actos impugnados para que se proceda conforme a lo dispuesto en el fundamento de derecho séptimo de la presente resolución.

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

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

CUARTO. Remitir a los interesados en dicho procedimiento de contratación la presente resolución, por parte del órgano de contratación a los efectos que a aquellos convenga.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas 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.

