

**Recurso 595/2025**  
**Resolución 667/2025**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 31 de octubre de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED], contra los pliegos rectores del contrato denominado «Servicio de Impresión, personalización y entrega de Títulos Universitarios Oficiales», (Expte. UGR/2025/0060), convocado por la Universidad de Granada, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 13 y 14 de julio de 2025, respectivamente, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. En esa misma fecha, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. Posteriormente, el 23 y 24 de julio de 2025, respectivamente se publicó en el citado perfil de contratante y en el DOUE, rectificación del anuncio de licitación. El valor estimado del contrato asciende a 1.133.995 euros.

Los pliegos de la citada contratación fueron objeto de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED], que fue estimado parcialmente mediante la Resolución 537/2025, de 5 de septiembre, de este Tribunal que anuló los pliegos que regían la referida licitación.

En cumplimiento de la citada Resolución, el órgano de contratación, mediante resolución de 17 de septiembre de 2025, acordó anular el pliego de prescripciones técnicas y dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas en cumplimiento de su Resolución.

**SEGUNDO.** El 30 de septiembre de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Con fecha 1 de octubre de 2025, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 1.133.995 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.

**TERCERO.** El 22 de octubre de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] (en adelante la recurrente), contra los pliegos rectores del procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento de esta resolución.

La Secretaría de este Tribunal dio traslado del escrito de recurso al órgano de contratación, solicitándole el informe al recurso y el resto de documentación necesaria para su resolución. Lo solicitado fue recibido en este Tribunal.

El 28 de octubre de 2025, este Tribunal dictó Resolución MC 149/2025, acordando la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la recurrente, así como la suspensión del plazo de presentación de ofertas.

No ha sido necesario cumplimentar el trámite de alegaciones al recurso por tener constancia que, a la fecha de la adopción de la medida cautelar, no constaba la presentación de ninguna oferta.

## **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.

En concreto, el acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios promovido por la Universidad de Granada, derivando la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso especial en materia de contratación del Convenio, a tales efectos, formalizado entre la entonces Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Universidad de Granada, el 23 de diciembre de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 del citado Decreto autonómico.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede a continuación abordar la legitimación de la entidad ahora recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente de contratación remitido, no ha presentado oferta en el procedimiento de licitación.

En este sentido, el primer párrafo del artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso».*

En el supuesto examinado, la recurrente en su escrito de recurso impugna los pliegos que, entre otra documentación, rigen el presente procedimiento de licitación, y estima que se incluyen una serie de disposiciones a las que alude en su escrito, que suponen a su juicio una restricción injustificada a la competencia, manifiesta que su legitimación se justifica en que las cláusulas que impugna limitan su posibilidad de participar en el procedimiento. Por tanto, queda acreditada su legitimación para recurrir pues, precisamente, las bases de la



licitación le provocan un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones.

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

El recurso se interpone contra los pliegos rectores de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido convocado por un ente del sector público con el carácter de poder adjudicador. El recurso resulta, pues, procedente al amparo de lo previsto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

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

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el expediente, el recurso se ha presentado dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

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

#### 1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente interpone el presente recurso contra los pliegos, y solicita a este Tribunal que anule las cláusulas impugnadas y en particular:

*« los Apartados 9.4 y 11.1.4 del Cuadro Resumen de Características del Contrato puestos en relación con la cláusula 4 del PPT, todo ello relacionado con las concretas muestras que se solicitan por la Universidad de cara a valorar la calidad de las mismas.*

*• el apartado 11.2 del Cuadro Resumen de Características del Contrato y de la Cláusula 4 del PPT, relacionado con la mejora atribuida a las dimensiones de la cámara acorazada, por los motivos expuestos a lo largo del presente recurso, y en su virtud se acuerde eliminar la citada mejora del pliego de contratación.*

*• Cláusula General 21 del PCAP y Apartado 12 del Cuadro Resumen de Características del Contrato, relacionados con el umbral establecido para las ofertas anormalmente bajas por los motivos expuestos a lo largo del presente recurso, y en su virtud se venga a reformular el umbral económico basándose en un análisis real de mercado y de adjudicaciones vigentes, determinando dicha anomalía conforme al precio global y no a los precios individualmente considerados.».*

#### A. Exigencia relativa a la calidad de las muestras como requisito adicional de solvencia técnica o profesional.

La recurrente expone, en primer lugar, el contenido de la cláusula 4 del pliego de prescripciones técnicas (PPT) y de los apartados 9.4 y 11.1.4 cuadro resumen de características del contrato, en los que se exige la presentación de muestras con las calidades y en los términos previstos en el PPT, y que deben ser presentadas como requisito adicional de solvencia técnica o profesional.

Del contenido de la cláusula 4 del PPT subraya, entre otros, los siguientes párrafos: *«No se admitirán muestras con emblemas, orlas o sellos en seco de otras universidades.*

*El coste de la fabricación, personalización y, posterior destrucción del troquel para la estampación del sello en seco con el emblema de la Universidad de Granada en las muestras correrá a cargo de la empresa licitadora.*

(...)



*Las citadas muestras deberán ir acompañadas de un certificado emitido expreso para esta licitación por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT).».*

Sobre esta cuestión la recurrente manifiesta: *«Es decir, el pliego está exigiendo a las empresas que quieran participar en la presente licitación a fabricar troqueles con los emblemas oficiales de la Universidad de Granada, antes de que se lleve a cabo la adjudicación, y a crear las concretas muestras de títulos y demás documentos exigidos en el pliego con los emblemas y escudos de esta Universidad y someterlos a un informe pericial específico.».*

Aduce igualmente que el clausulado de los pliegos no contiene especificaciones de los parámetros técnicos relativos al soporte físico y a la impresión.

Por las razones expuestas considera que las citadas cláusulas de los pliegos son contrarias a los principios de libre concurrencia, igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, recogidos en los artículos 1.1 y 132 LCSP, y ello, al infringir los artículos 74, 93.2 y 145.5 de la citada LCSP.

B. Exigencia relativa a las dimensiones de la cámara acorazada.

Mediante el segundo de los motivos del recurso se impugna la mejora consistente en las dimensiones de la cámara acorazada. Tras reproducir la regulación de la referida mejora contenida en el apartado 11.2 del cuadro resumen de características del contrato y en la cláusula 4 del PPT afirma que es una mejora innecesaria, desproporcionada y ajena al objeto del contrato, sin justificación desde el punto de vista técnico.

Afirma que el volumen de la cámara no mejora la calidad y la seguridad de la *«prestación del servicio de impresión que es objeto del presente contrato, dado que lo que proporciona seguridad a una cámara acorazada no es su volumen sino su grado de resistencia certificado conforme a la norma UNE-EN 1143-1.».*

Por lo expuesto considera que las citadas cláusulas son contrarias a los principios de libre concurrencia, igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, recogidos en los artículos 1.1 y 132 LCSP al infringir los artículos 35.1, y 145.5 de la citada LCSP.

C.- Parámetro de anormalidad referido a precios unitarios mínimos.

Afirma que la referencia a precios unitarios mínimos como umbral de identificación de ofertas anormales o desproporcionadas que se establece en la cláusula 21 del PCAP y en el apartado 12 del cuadro-resumen de características del contrato vulnera el artículo 149 de la LCSP, por infracción de los principios de libre concurrencia, igualdad, no discriminación transparencia y proporcionalidad, recogidos en los artículos 1.1 y 132 de la LCSP.

Además, indica la recurrente que para fijar dicho umbral el órgano de contratación no aporta estudio de mercado, análisis de costes o informe técnico que justifique, de manera objetiva, por qué el precio de 11,5 euros [para títulos universitarios oficiales] representa un límite de anormalidad.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe, en primer lugar, solicita la inadmisión del recurso. Al efecto expone que los presentes pliegos fueron publicados con fecha 14 de julio de 2025, y tras una modificación puntual, fueron nuevamente objeto de publicidad con fecha 23 de julio de 2025.



Continúa exponiendo que posteriormente, en ejecución de la Resolución 537/2025, de 5 de septiembre, de este Tribunal se realizaron determinadas modificaciones del PPT, sin que ninguno de los cambios operados afecte al clausulado del PCAP, a los apartados del cuadro resumen, ni a las cláusulas del PPT, que ahora son objeto de recurso.

Insiste en lo expuesto alegando que: *«En el presente caso, las tres cuestiones que se recurren se contenían ya en el PPT inicialmente publicado el pasado 14 de julio; a saber, la exigencia de que las muestras incorporaran el emblema, escudo y sello en seco de la Universidad de Granada, la mejora cuantitativa de una cámara acorazada en función de su volumen de almacenamiento en metros cúbicos y el umbral económico mínimo de los documentos objeto del contrato.»*.

Tras referir y reproducir parcialmente distintas resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) y de este Tribunal, el órgano de contratación argumenta que *«admitir a trámite el recurso especial de contratación presentado llevaría a refrendar la posibilidad de impugnar cláusulas que se han mantenido idénticas en su redacción desde la publicación inicial del Cuadro-Resumen y del Pliego de Prescripciones Técnicas o, en su caso, desde la modificación del Pliego de Prescripciones Técnicas publicada el 23 de julio pasado, con lo que se estaría permitiendo que los plazos de caducidad realmente perdieran su naturaleza si siempre que se anule un procedimiento y se inicie otro se permita la refutación de cuestiones que no fueron impugnadas en tiempo y forma.»*.

Entiende el órgano de contratación que, no habiendo modificación alguna del contenido de las cláusulas y apartados recurridos desde el pasado 23 de julio, la interposición del presente recurso deviene del todo extemporánea, *«De lo contrario, el principio de seguridad jurídica, reconocido en la nuestra Norma Fundamental en su artículo 9.3, se vería seriamente afectado, ya que todo el clausulado nunca adquiriría firmeza y los plazos de impugnación no precluirían en ningún momento.»*.

En segundo lugar, y para el supuesto de que no se estimase la pretensión principal de inadmisión, con carácter subsidiario el órgano de contratación se opone a las cuestiones de fondo que el recurso plantea y solicita su desestimación, esgrimiendo al efecto las siguientes alegaciones:

A. Exigencias relativas a las muestras como requisito adicional de solvencia técnica o profesional.

En defensa de la calidad de las muestras requeridas en los pliegos, el órgano de contratación afirma que, *«Cabe aducir que los elementos corporativos de la institución son una parte consustancial de los documentos objetos del contrato, siendo elementos distintivos que configuran la imagen e identidad corporativa de la Universidad de Granada, en cuanto lo diferencian de otras instituciones.*

*A mayor abundamiento, los egresados abonan una cantidad significativa por la emisión de sus títulos y la Universidad debe velar por que dichos elementos tengan la mejor calidad. Para ello, resulta importante para esta Universidad constatar dicha calidad en fase de valoración de las ofertas, formando parte de los criterios sujetos a evaluación mediante juicios de valor, no en periodo de ejecución de contrato.*

*Por ello, no puede aceptarse la calificación de “desproporcionado” de este requisito, como sostiene la actora, ya que el interés público inherente en la expedición de los títulos y suplementos europeos a título precisamente avala su proporcionalidad. Se ha de tener en cuenta que los documentos objeto del contrato tienen importantes efectos jurídicos, académicos y, en su caso, profesionales, por lo que la Universidad tiene que velar por la acreditación de la solvencia técnica de todos sus elementos constitutivos, incluidos los que los distinguen de otras instituciones, consecuente a dicha relevancia ex ante, no ex post por los motivos expuestos anteriormente.»*



## B. Exigencia relativa a la cámara acorazada.

Sobre las características y dimensiones de la mejora de una cámara acorazada exigida en el PPPT el órgano de contratación argumenta que la: *«motivación encuentra su fundamento en la seguridad de la adecuada sistematización, separación y clasificación de los documentos objetos del contrato en dicha cámara, para evitar que se puedan extraviar, entregar por equivocación a terceras empresas, etc.), y considerando, además, que los soportes de cartulinas de los títulos propios son distintos en cada Universidad, por lo que, al contrario de lo que postula la recurrente si está afectada la seguridad en los términos indicados en el presente párrafo y en el PPT. El grado de resistencia exigible ya consta en el expediente como requisito de solvencia, al remitirse a lo dispuesto en la Orden INT/317/2011 y la norma UNE-EN 1143-1 a la que se refiere la misma.*

*A mayor abundamiento, esta Universidad entiende que ninguna de las empresas del sector poseerá cámaras acorazadas distintas para la ejecución de todos y cada uno de los contratos en los que este elemento de seguridad se exija en los diferentes pliegos, por lo que se estima proporcionada dicha mejora por las razones reproducidas anteriormente.».*

## C.- Parámetro de anormalidad referido a precios unitarios mínimos.

El órgano de contratación esgrime que el sistema de determinación de precios unitarios se ha calculado conforme a los criterios indicados en el cuadro-resumen del PCAP, cuyo contenido reproduce.

Insiste en que en la determinación de los precios unitarios: *«se han analizado las licitaciones de otras universidades y los datos de la Central de Balances del Banco de España, sobre el sector de actividad CNAE: C181 Artes gráficas y servicios relacionados con las mismas. A mayor abundamiento, se especifica en el Cuadro-resumen que el precio unitario incluye todos los gastos adicionales que se citan en el PPT.».*

## **SEXTO. Consideraciones del Tribunal.**

Procede examinar la controversia suscitada, si bien con carácter previo hemos de analizar la posible causa de inadmisión del recurso, instada por el órgano de contratación en su informe, al haberse deducido el mismo contra cláusulas de los pliegos cuyo contenido es idéntico al de pliegos anteriores que fueron anulados y de los que traen causa los ahora impugnados.

Este Tribunal ha podido comprobar que, en la presente licitación, y como defiende el órgano de contratación, las cuestiones que se recurren se contenían con la misma regulación en los pliegos inicialmente publicados.

Así la calidad de las muestras, como requisito de solvencia, está prevista en el apartado 9.4 y el apartado 11.1.4 del cuadro resumen de características del contrato y en la cláusula 4 del PPT. En concreto los aspectos objeto del presente recurso se encuentran previstos en la citada en la cláusula 4 del PPT denominada "Prescripciones adicionales" en cuyo apartado de muestras dispone, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

### *«MUESTRAS*

*• Las empresas licitadoras deberán presentar, como requisito adicional de solvencia técnica o profesional, muestras del soporte inerte (para títulos universitarios oficiales), de la etiqueta Erasmus Mundus y del papel de seguridad (para suplementos europeos al título, títulos propios y credenciales), incluidas las características técnicas de impresión, así como de personalizaciones con datos personales ficticios, por anverso y reverso, que permitan verificar el resultado final de los títulos universitarios oficiales, títulos propios, etiqueta Erasmus Mundus y suplementos que se indican a*



continuación.

- *Las citadas muestras deberán ajustarse a los requerimientos incluidos en el presente Pliego de Prescripciones Técnicas y a la normativa vigente que resulte de aplicación.*
- *TODAS las muestras incorporarán asimismo la impresión del logo y la orla de la Universidad de Granada así como la estampación en caliente del sello en seco de la Universidad de Granada. La estampación en caliente del sello en seco de la Universidad se justifica considerando que es un componente esencial en la edición de los títulos, suplementos y credenciales, por lo que la Universidad ha de verificar que la estampación del sello en seco de su institución refleja fielmente en su definición, textura, calidad del relieve, etc., los elementos que componen el emblema de la Universidad de Granada.*
- *La Universidad de Granada facilitará a las empresas licitadoras, previa SOLICITUD a la persona de contacto indicada en el presente pliego y acompañando una previa declaración de responsabilidad a la misma, el emblema de la Universidad de Granada y la orla, en formato jpg, así como un modelo personalizado en PDF con datos personales ocultos de título propio, para su uso exclusivamente en la impresión y personalización de las muestras requeridas con compromiso de su eliminación así como de la destrucción del troquel que se utilice para la estampación del sello en seco, en el momento en que se proceda a publicar la adjudicación del concurso, salvo que resulte ser la empresa adjudicataria.*
- *No se admitirán muestras con emblemas, orlas o sellos en seco de otras universidades.*
- *El coste de la fabricación, personalización y, posterior destrucción del troquel para la estampación del sello en seco con el emblema de la Universidad de Granada en las muestras correrá a cargo de la empresa licitadora.*

*Tipología de muestras requeridas a presentar previamente en el laboratorio de ensayo:*

- *SopORTE inerte (para títulos universitarios oficiales)*
- *Papel de seguridad para SET correspondiente al RD 1044/2003*
- *Papel de seguridad para SET correspondiente al RD 22/2015*
- *Modelo de etiqueta Erasmus Mundus*
- *Papel de seguridad de título propio*
- *Papel de seguridad de credencial de declaración de equivalencia de título extranjero al nivel académico de Doctor/a*

*Las citadas muestras deberán ir acompañadas de un certificado emitido exprofeso para esta licitación por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) (...)*»

En cuanto a la mejora de la cámara acorazada, los pliegos la regulan en el apartado 11.2 del cuadro resumen de características del contrato. En síntesis, se prevé que la mejora de la cámara acorazada, con capacidad de almacenamiento de al menos 10 metros cúbicos, se valorará con hasta un máximo de cinco puntos, que se obtendrían si la cámara acorazada alcanzase 50 o más metros cúbicos.

Por su parte la cláusula 4 del PPT, en lo que aquí interesa dispone: «*Si se oferta la mejora cuantitativa de posesión de cámara acorazada con capacidad de almacenamiento de al menos 10 metros cúbicos, el coste de dicho certificado correrá a cargo de la empresa licitadora.*

*La citada mejora se justifica por razones de calidad y seguridad, que son elementos sustanciales inherentes al objeto del contrato, considerando el plus que aporta la disponibilidad de una cámara acorazada con capacidad de almacenamiento incrementada en los términos indicados en el cuadro-resumen de características del contrato. Se ha de tener en cuenta que el presente pliego no exige una cámara acorazada dedicada en exclusiva a los documentos de la Universidad objeto del contrato, por lo que resulta razonable y factible que en la misma se*



*custodien otros documentos, oficiales o no, y productos comercializados por la empresa licitadora cuya seguridad requieran de dicho almacenamiento.*

*En consecuencia, es una garantía adicional de seguridad inherente al objeto del contrato que los documentos impresos y los personalizados que, por cuestiones de logística, la empresa pueda ubicar en dicha cámara, en tanto se procede a su personalización y/o distribución a la Universidad, según corresponda, estén debidamente clasificados y separados en las estanterías o soporte de almacenamiento de otros documentos o productos que comercialice la empresa de diversas entidades públicas o privadas y que requieran dicha custodia.*

*Por su parte, es una salvaguardia complementaria de calidad para minimizar el riesgo de daño o deterioro de cartulinas, estén impresas y/o personalizadas o no.*

*Se ha de subrayar que la cámara ha de albergar igualmente los papeles de seguridad de los títulos, diplomas y certificados correspondientes a enseñanzas propias de esta Universidad, entre otros, que están sujetos a prescripciones técnicas específicas conforme a lo dispuesto en el presente pliego, sin que precisamente tengan que ser idénticas a las de otras universidades.»*

Por último, la cláusula 21 del PCAP denominada “Ofertas anormalmente bajas”, dispone que «Se considerarán incursas en presunción de anomalía las ofertas que cumplan los parámetros objetivos que contempla el apartado 12 del Cuadro Resumen de Características del Contrato.».

Por su parte el apartado 12 del cuadro resumen de características del contrato, dispone que se considerarán ofertas anormales o desproporcionadas las que incurran en precios unitarios inferiores a los precios que se concretan en una tabla junto a cada uno de los distintos títulos universitarios oficiales, suplemento europeo al título, títulos propios y otros. Así como las que incurran en plazo de entrega inferior los plazos establecidos en días naturales para cada tipo de títulos.

Pues bien, examinado el contenido de los pliegos de la anterior convocatoria de la presente licitación obrante en el expediente de recurso especial nº 436/2025, tramitado por este Tribunal, en concreto la regulación dada a las tres cuestiones impugnadas: calidad de las muestras, valoración de una mejora conforme a las dimensiones de almacenamiento de la cámara acorazada y la determinación de las ofertas incursas en presunción de anomalía mediante precios unitarios, se observa que su contenido coincide sustancialmente con el del nuevo pliego aprobado por el órgano de contratación tras la anulación del anterior pliego y que fue impugnado por razones diferentes a las que ahora se alegan.

Así pues, en los pliegos originarios las cláusulas ahora impugnadas contenían la misma redacción que en los pliegos actuales. Estas cláusulas pudieron ser impugnadas con anterioridad y al no ser combatidas adquirieron firmeza, no pudiendo ser ahora impugnadas con ocasión de los nuevos pliegos.

En efecto, y como defiende el órgano de contratación en su informe, de permitirse en estos casos el recurso especial contra cláusulas de un pliego cuyo contenido es el mismo que el de las cláusulas del anterior pliego del que trae causa, las mismas nunca adquirirían firmeza y su plazo de impugnación nunca precluiría, lo que no puede admitirse por razones elementales de seguridad jurídica, principio de alcance constitucional consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución.

En nuestra Resolución 482/2024, de 31 de octubre, se resume la doctrina del Tribunal en esta materia del modo siguiente:



<< (...) es doctrina de este Tribunal (v.g. Resoluciones 408/2015, de 4 de diciembre, 94/2016, de 6 de mayo, 151/2016, de 1 de julio, 125/2018, de 4 de mayo, 414/2020, de 26 de noviembre, 293/2022, de 27 de mayo, 407/2022, de 28 de julio y 621/2023, de 15 de diciembre, entre otras) que no es posible impugnar las cláusulas de un pliego cuyo contenido resulta idéntico al de las cláusulas de un pliego anterior recurrido y anulado por el Tribunal, pero por otros motivos y atacando otras cláusulas diferentes.

La argumentación de las Resoluciones citadas de este Tribunal ha sido, en síntesis, la siguiente:

1. Si un licitador pudo impugnar determinadas cláusulas de un pliego y no lo hizo, no puede hacerlo con ocasión del nuevo pliego que se apruebe como consecuencia de haber sido anulado el primero, pues el contenido de aquellas cláusulas quedó ya firme.

2. Si fuese permitido el anterior proceder de los interesados, es decir, si se admitiera un nuevo recurso contra cláusulas que no fueron impugnadas en un primer recurso contra el pliego y que vuelven a tener el mismo contenido en el pliego posterior que es reproducción parcial de aquel, dicho clausulado nunca adquiriría firmeza y su plazo de impugnación no precluiría, lo que no puede admitirse por elementales razones de seguridad jurídica, principio que es de alcance constitucional y se consagra en el artículo 9.3 de la Constitución.

3. No es admisible el recurso especial frente a cláusulas de un nuevo pliego que no fueron impugnadas con ocasión del recurso contra el anterior pliego anulado, tal como establece para los recursos jurisdiccionales el artículo 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa: «No es admisible el recurso contencioso- administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma».

4. La Sentencia del Tribunal Constitucional 24/2003, de 10 de febrero, resulta ilustrativa al respecto y zanja cualquier duda sobre esta materia al señalar que «los actos confirmatorios –al igual que ocurre con los reproductorios a los que se refiere también el precepto legal que estamos examinando– no son en realidad actos nuevos, sino que se limitan a reiterar lo ya declarado en otra resolución anterior que es firme, por lo que, si se permitiera la impugnación de este tipo de actos, se estarían recurriendo en realidad actos que no son susceptibles de recurso. En definitiva, las mismas razones de seguridad jurídica que justifican la preclusividad de los plazos procesales son las que justifican que dichos plazos no puedan reabrirse forzando la producción de un acto cuyo contenido es el mismo que otro anterior que es firme por no haber sido recurrido en tiempo o forma. (...) dicho acto, como se ha indicado, no es un acto nuevo, sino que se limita a reiterar el contenido de otro anterior que, en su momento, pudo ser impugnado».

En el supuesto enjuiciado, aplicando la doctrina expuesta en estas resoluciones del Tribunal, no puede la recurrente impugnar la configuración del objeto del contrato, la no división en lotes y la reserva a la que hace referencia en los nuevos pliegos cuando consintió la configuración establecida en los pliegos iniciales de los que aquellos traen causa y que no han sido alterados en este particular extremo. El clausulado al que se refiere la recurrente quedó firme al no ser combatido mediante un recurso especial en materia de contratación contra los primeros pliegos en los que se pusiera de manifiesto estas cuestiones. Ello determina la inadmisión del recurso respecto al motivo analizado en este fundamento.

También el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha sostenido el criterio expuesto. En concreto, en su Resolución 462/2013, de 23 de octubre, señalaba que «procede también inadmitir el resto de motivos de impugnación que ahora incluye (nuevas cuestiones relacionadas con el IVA, insuficiencia del presupuesto del contrato, no diferenciación económica de las partidas del pliego lo que ocasiona indefensión y



*perjuicio económico para su empresa si se da por finalizado el contrato) en la medida que no fueron alegados en su día por la recurrente cuando impugnó el anuncio de licitación publicado en el BOP de Alicante el 31 de julio, pudiendo perfectamente haberlo hecho, por lo que debe considerarse que, en lo referente a los mismos, en cuanto que se trata de aspectos del anuncio y del PCAP que no han sido objeto de ninguna variación, tanto uno como otro quedaron en su día confirmados por su falta de impugnación, por lo que, al tratarse en este caso de una mera reproducción de los anteriores anuncios y pliegos firmes y consentidos, alcanzaron a su vez firmeza, sin que puedan ahora ser impugnados en la presente vía administrativa, tal como, respecto de los recursos jurisdiccionales, establece el artículo 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que declara inadmisibile el recurso “respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma”».*

*Y el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su Resolución 53/2020, de 10 de marzo, también comparte este criterio al manifestar que «Contrastados ambos pliegos, se observa que, si bien con una sistemática ligeramente diferente y con una variación en la redacción del primer punto del criterio “Medidas de carácter social” que se analizará posteriormente, los criterios de adjudicación que ahora se impugnan ya existían en el PCAP que rigió el procedimiento de adjudicación cancelado por la Resolución 034/2019 de este OARC / KEAO. Consecuentemente, la base fáctica sobre la que se sustenta el recurso que ahora se analiza ya existía y podía ser conocida cuando se publicó el primer procedimiento de adjudicación. El actual recurrente no lo hizo así, y su pretensión de hacerlo ahora no puede ser aceptada, ya que ello supondría mantener permanentemente abierto el plazo de interposición del recurso especial, cuando su carácter preclusivo es parte fundamental del sistema establecido en la LCSP y el Derecho comunitario que ésta incorpora (ver Resoluciones 24/2014, 26/2015, 152/2018, 76/2019 y 108/2019 del OARC / KEAO y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso Universale Bau AG y otros contra Entsorgungsbetriebe, C- 470/99, de 12 de diciembre de 2002, apartados 75 y 76). La completa consecución de los objetivos del recurso especial (su rápida resolución para reparar la ilegalidad observada), así como los objetivos de la compra pública, se verían comprometidos si los candidatos y licitadores pudieran impugnar una a una las diversas irregularidades del PCAP, obligando a la entidad adjudicadora a reiniciar nuevamente el procedimiento de contratación por cada uno de los recursos. Es decir, de admitirse la posibilidad de impugnar cualquiera de las cláusulas de un pliego cada vez que se procediese a su publicación como consecuencia de la estimación de un recurso especial, éste se podría convertir en un instrumento para dilatar el procedimiento de contratación, perdiendo la finalidad que persigue y creando inseguridad en los potenciales licitadores en lo referente a la firmeza del pliego que se licita. Debe resaltarse que la cuestión sería distinta si el recurso se basara en un motivo referido a cláusulas nuevas o actuaciones propias del nuevo procedimiento de adjudicación (ver, en este sentido, la Resolución 112/2014 y 26/2015 del OARC / KAO)».*

*Como hemos argumentado, en el caso aquí analizado, teniendo en cuenta que la recurrente no recurrió (o al menos no consta ni se ha acreditado) los pliegos inmediatamente anteriores de los que traen causa los ahora impugnados, aquellos adquirieron firmeza en los extremos consentidos por inatacados. Asimismo, la recurrente debió observar en el presente recurso contra los pliegos la conducta que su actuación inmediatamente anterior hacía prever; es decir, que no iba a impugnar los actuales pliegos cuando no lo hizo respecto a los inmediatamente anteriores, generando con ello en la Administración contratante la confianza de que se aquietaba a su contenido en los particulares extremos ahora combatidos.>>*

Asimismo, conviene señalar que para aplicar esta doctrina resulta indiferente que el recurso anterior contra los pliegos hubiese sido interpuesto por la misma entidad que ahora vuelve a hacerlo o por otra distinta. Más en un supuesto como en el que nos ocupa, en el que no consta que concurriese en la licitadora ahora recurrente ninguna causa que le impidiese la interposición del recurso a la fecha de la primera publicación de los pliegos.



Lo relevante es el efecto de firmeza que adquieren las cláusulas del pliego que, pudiendo impugnarse en su momento procedimental oportuno, no lo fueron y quedaron firmes; sin que pueda entenderse reabierto el plazo de impugnación contra ellas por el hecho de que, tras la anulación parcial de un pliego inicial, se apruebe uno nuevo con cláusulas idénticas al pliego primitivo. Este ha sido el criterio defendido por este Tribunal entre otras en la Resolución 628/2024, de 10 de diciembre.

Incide igualmente sobre esta cuestión la Sentencia núm. 53/2022, de 2 de febrero (Recurso contencioso-administrativo 473/2021) del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que de forma muy ilustrativa señala lo siguiente:

*«la seguridad jurídica es uno de los valores que se pretenden garantizar en materia de contratación, siendo elemento central para conseguirlo el recurso especial que provoca este recurso.*

*En tal sentido, la posibilidad de presentar recurso especial contra los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación tiene como claro objetivo conseguir la seguridad jurídica en el proceso de contratación, tratando de minimizar las posibles crisis en dicho proceso desde el primer momento, para lo cual la Ley concede una muy amplia legitimación, no sólo a los posibles licitadores interesados, sino, además, a cualquier entidad creada para defender intereses colectivos, como la Asociación ahora recurrente (artículo 48 de la Ley). Y ello se conjuga con las normas relativas a la publicidad de los pliegos y a la posibilidad de solicitar medidas cautelares incluso antes de presentar el recurso especial, suspendiendo el procedimiento de adjudicación.*

*La seguridad jurídica en el proceso de contratación de que se trate (en este caso el contrato de teleasistencia) exige que todo legitimado, ante la publicación del anuncio de licitación y los pliegos que la regirán, esté obligado a cuestionarlos a través del recurso especial, en el plazo legalmente establecido. Y si no lo hace, debe estimarse que los acepta, que los consiente, que no observa queja de legalidad. Para él estamos ante actos firmes y consentidos.*

*Y nada obsta a ello el que otro legitimado haya cuestionado algún aspecto de los pliegos y que, como consecuencia de la estimación del recurso especial planteado, se haya decidido una nueva publicación del anuncio de licitación y de los pliegos modificados en cumplimiento de la resolución del CJE, pues seguimos en el mismo, y único, proceso de contratación, con lo que el legitimado que no cuestionó los pliegos no puede ahora aprovechar la ocasión para impugnar lo que consintió. No estamos propiamente ante pliegos distintos, autónomos e independientes, sino ante pliegos parcialmente reproducción de los anteriores dentro del único proceso de contratación del único contrato que se ha licitado.*

*Por tanto, si fuese permitido y se admitiera un nuevo recurso contra cláusulas que no fueron impugnadas en el pliego inicial y que vuelven a tener el mismo contenido en el pliego posterior que es reproducción parcial de aquel, dicho clausulado nunca adquiriría firmeza y su plazo de impugnación no precluiría, sino que podría reabrirse cada vez que concurrieran circunstancias como la aquí examinada, lo que no puede admitirse por elementales razones de seguridad jurídica, principio que es de alcance constitucional y se consagra en el artículo 9.3 de la Constitución.*

*Este criterio es compartido por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que en sus resoluciones (v.g. Resolución 448/2013, de 16 de octubre) señala que "(...) debe considerarse que, en lo referente a la alegación ahora efectuada, tanto el anuncio como los pliegos quedaron en su día confirmados por su falta de impugnación, por lo que, al tratarse en este caso de una mera reproducción de los anteriores pliegos firmes y consentidos, alcanzaron a su vez firmeza, sin que puedan ahora ser impugnados en la presente vía administrativa, tal como respecto de los recursos jurisdiccionales establece el artículo 28 de la Ley 29/1998."». (el subrayado es nuestro).*



Con base en las consideraciones y doctrina expuesta, el presente recurso debe ser inadmitido al haber quedado firme y consentido el contenido de los pliegos impugnados en lo relativo a la calidad de las muestras, valoración de la mejora de la cámara acorazada conforme a las dimensiones de almacenamiento y las referencias para la determinación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad.

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

### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED], contra los pliegos rectores del contrato denominado «Servicio de Impresión, personalización y entrega de Títulos Universitarios Oficiales», (Expte. UGR/2025/0060), convocado por la Universidad de Granada, por promoverse frente a cláusulas de los pliegos que son reproducción de un acto anterior definitivo y firme.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada mediante Resolución MC 149/2025, de 28 de octubre.

**TERCERO.** Declarar que no se aprecia temeridad o 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 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.

