

Recurso 633/2025
Resolución 689/2025
Sección Segunda

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

Sevilla, 25 de noviembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Antequera (Málaga) de fecha 14 de octubre de 2025 por el que se adjudica el contrato denominado «Concesión de servicios para la gestión, conservación y explotación del centro deportivo La Quinta de Antequera, cuyas características figuran en el Pliego de Prescripciones Técnicas» (Expediente 2024CONTRA000045) promovido por el referido Ayuntamiento de Antequera (Málaga) este Tribunal en sesión de la fecha, ha dictado la presente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Los días 4 y 5 de agosto de 2024 se publicó en el perfil de contratante de la Plataforma del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), respectivamente, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de concesión de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados a través del citado perfil el día 4 de agosto.

El valor estimado del contrato asciende a 21.207.597 EUR.

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.

SEGUNDO. Conviene señalar que obra en los antecedentes -y así se ha reseñado también en el recurso- que con fecha 21 de febrero de 2025 se dictó la Resolución 114/2025, de este Tribunal, recaída en el RCT 54/2025, por la que se acordó la inadmisión del recurso especial interpuesto por la ahora recurrente contra las propuestas de exclusión de su oferta y de adjudicación a otra licitadora, acordadas por la mesa de contratación en el acta celebrada en la sesión de fecha 17 de diciembre de 2024.

Tras la tramitación procedimental oportuna, mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 14 de octubre de 2025 se acuerda excluir a la entidad ■ (en adelante, la recurrente) y adjudicar el contrato a la ■ (la adjudicataria, en adelante) por los motivos expuestos en el referido acuerdo que figura publicado en el perfil de contratante el 17 de octubre de 2025.



TERCERO. El 22 de octubre de 2025 la recurrente presentó en el registro electrónico del Ayuntamiento de Antequera (Málaga) recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación indicado en el ordinal anterior, que fue remitido por el órgano de contratación a este Tribunal junto con la documentación necesaria para la tramitación y resolución del recurso habiendo tenido entrada en esta sede con fecha 10 de noviembre de 2025.

Se ha cumplimentado el trámite de alegaciones a los interesados con traslado del escrito de recurso por plazo de cinco días hábiles, constando que se han presentado en plazo por la ■ (en adelante, la adjudicataria)

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía

SEGUNDO. Legitimación.

La recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, en su condición de licitadora que ha sido excluida del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el acuerdo de adjudicación adoptado por el órgano de contratación en un contrato de concesión de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por lo tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.1 c) y 2 c) de la LCSP.

Si bien el acto formalmente recurrido es la adjudicación, materialmente el recurso se dirige contra la exclusión de su oferta, y contra la indebida admisión de la proposición de la adjudicataria.

CUARTO. Plazo de interposición.

Conforme a la documentación obrante en el expediente, el recurso se ha interpuesto en plazo.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente solicita de este Tribunal que se anule y revoque el acuerdo impugnado, se retrotraiga el expediente al momento previo y, tras los correspondientes trámites, se excluya a la adjudicataria, se admita su oferta, y se acuerde la adjudicación a su favor.



Tras exponer en el fundamento de derecho quinto diversos antecedentes procedimentales relativos al acceso al expediente ante el órgano de contratación que, según indica, finalmente se llevó a cabo, fundamenta su pretensión en las siguientes alegaciones que pasamos a exponer a continuación:

1º Indebida admisión de la adjudicataria por falta de acreditación de su solvencia técnica.

Alega que, según infiere de la documentación a la que ha tenido acceso, la adjudicataria no ha acreditado la solvencia técnica en la forma exigida en la cláusula novena, apartado 3.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP).

En ese sentido, manifiesta que, como operadora en el mercado de la gestión de actividades deportivas, “*conoce el escaso número de entidades que cuentan con una experiencia igual o superior a 1.060.379,60 euros acumulados en un plazo de 3 años en trabajos de igual o similar naturaleza*” (...)

(...) una entidad constituida como una fundación sin ánimo de lucro y con unos fines estatutarios principalmente de carácter representativo, que busca objetivos de carácter general tales como la promoción de la práctica del pádel y su fomento, difícilmente ha emprendido en el pasado una empresa de análoga naturaleza a la contemplada en el presente expediente de contratación, caracterizada principalmente por el ánimo de lucro. Ánimo que queda constatado por el hecho de que la experiencia es valorada en atención al precio de los trabajos desempeñados que alcanza una suma superior al millón de euros (...)”

Sostiene que la mera relación de gastos que el Ayuntamiento ha validado como acreditación de la solvencia técnica de la entidad que ha resultado adjudicataria no es medio idóneo, y considera que, a la vista del objeto del contrato que se define en la cláusula primera del PCAP y en la quinta del pliego de prescripciones técnicas (PPT) - donde se enumeran múltiples tareas propias de la gestión integral de un negocio deportivo en el ámbito privado mercantil que comprenden este servicio de carácter integral-, los gastos justificados por la adjudicataria bajo ningún concepto pueden considerarse acreditativos de la solvencia técnica requerida para la gestión integral del centro deportivo que nos ocupa, ni cumplen con la cláusula 9 del PCAP.

Manifiesta que no es jurídicamente admisible la pretendida justificación *ad hoc* que se ha incorporado en el acuerdo de adjudicación al transcribir el informe de 6 de octubre de 2025, que da por válida la documentación aportada consistente en facturas acompañados de los correspondientes justificantes bancarios por diversos conceptos relacionados con la organización de eventos deportivos. Argumenta que la admisión, a posteriori, de un medio de acreditación de la solvencia que no estaba previamente establecido en el pliego implica claramente alterar las reglas del procedimiento, y significa un atentado a los principios de transparencia y de igualdad de licitadores que informan la contratación pública, otorgando una ventaja competitiva a la entidad que ha resultado adjudicataria.

Incide en la vulneración de los principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y de confianza legítima (artículo 3 Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, en adelante, LRJSP) de los licitadores en el procedimiento que exigen que no se alteren las condiciones de acreditación de la solvencia una vez cerrado el plazo de presentación de ofertas.

Invoca, en apoyo de su pretensión, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 17 de octubre de 2008, nº 2296/2008, rec. 1104/2005, que examinó y confirmó la exclusión de una sociedad del concurso público para la adjudicación de un contrato de suministro por no acreditar la solvencia técnica y financiera conforme a la cláusula 5.4.1 del pliego, que exigía una declara-



ción relativa a la cifra de negocios global de los últimos tres años, y la empresa aportó un informe bancario como medio alternativo de acreditación, que fue rechazado por la Administración.

2º Imprudencia de la exclusión de su oferta.

Se opone al motivo de exclusión de su oferta consistente en la ausencia de concordancia entre las cifras de inversión propuestas y la viabilidad de la concesión mediante el programa de explotación propuesto durante el período de duración de la concesión, articulando las siguientes alegaciones:

2.1. Viabilidad económica de la oferta planteada conforme a su estudio.

Alega que presentó en tiempo y forma su propuesta, la cual incluía un plan económico-financiero riguroso, realista y viable, que garantiza la sostenibilidad del proyecto, sustentado en los siguientes pilares:

- *Proyección realista de usuarios y demanda, basada en estudios de mercado y en la experiencia en la gestión de instalaciones similares.*
- *Inversiones escalonadas y sostenibles, sin comprometer la rentabilidad ni asumir riesgos innecesarios, para lo cual se favorecen:*

o Inversiones en equipamiento mediante renting financiero, lo que evita la descapitalización de la empresa y garantiza la renovación periódica del material.

o Mejoras en infraestructuras esenciales (cubrición de pistas, renovación de iluminación, mejora de sistemas de climatización), asegurando la operatividad del centro sin asumir inversiones desproporcionadas.

- *Tarifas equilibradas y competitivas, que garantizan el acceso a los servicios y una adecuada rentabilidad.*

Estas tarifas se basan en:

o Precios competitivos y descuentos para colectivos vulnerables.

o Estructura flexible de abonos y tarifas, permitiendo la captación progresiva de usuarios y garantizando la estabilidad del servicio.

o Modelo de crecimiento basado en la captación gradual de abonados, sin proyecciones infladas ni expectativas irreales.

• Estructura de costes ajustada y optimizada, aprovechando acuerdos estratégicos con proveedores y optimización de recursos.

Frente a ello, pone de manifiesto que el plan presentado por la adjudicataria se encuentra marcado por los siguientes aspectos: (i) una proyección irrealista de usuarios y demanda irreal; (ii) una inversión desproporcionada, y (iii) una palmaria y evidente inexperiencia en gestión integral de instalaciones deportivas, que es el objeto del contrato propiamente dicho.

Concluye que su plan financiero presenta un valor actual neto (VAN) positivo de 1.123.775,70 € y una Tasa Interna de Retorno (TIR) del 13,79%, lo que demuestra la sostenibilidad del proyecto a lo largo del tiempo, garantizando la estabilidad económica del servicio sin necesidad de financiación adicional por parte de la Administración.

2.2 Imprudencia de su exclusión sin haber solicitado previamente aclaración de su oferta.

Cuestiona que la conclusión acerca de la inviabilidad económica de la oferta se basa no en los datos aportados en su propuesta, sino en la supuesta ausencia de algunos elementos que la entidad Optimización Costes y Procesos, S.L. estima necesarios para pronunciarse acerca de la viabilidad. Y aboga porque si los motivos de exclusión



enunciados apreciaban la necesidad de incluir algunos datos como los relativos a (i) la participación de los “partners” en el proyecto, y la financiación derivada de sus actuaciones; (ii) los relativos a los fundamentos técnicos de los cálculos incluidos en el estudio, y (iii) los relativos a los gastos operativos, el órgano de contratación debió solicitar aclaración al respecto y permitirle aportar dicha información.

Invoca, en apoyo de su pretensión, los artículos 81.2 del Reglamento general de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, y el artículo 95 de la LCSP, así como la doctrina sentada en por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (entre otras, en la Resolución 806/2019, de 11 de julio). Asimismo, el Acuerdo de Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, de fecha 3 de abril de 2019, en el recurso nº 165/2019, y la Resolución 190/2020, de fecha 1 de junio de 2020 dictada por este Tribunal que, en expresión de la recurrente, constituye una evidente referencia doctrinal y didáctica en la materia.

Concluye que la única oferta admisible es la suya al no cumplir la de la adjudicataria lo previsto en los pliegos y estar incurso en una causa de prohibición por lo que considera carece de sentido económico y utilitario no permitirle continuar participando en la presente licitación, dándole trámite oportuno para subsanar.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano, tras exponer las actuaciones procedimentales de interés, se opone al recurso y solicita la desestimación de este concluyendo en la falta de fundamento legal del mismo, sobre la base de las alegaciones que exponemos a continuación.

2.1 Respecto del motivo de impugnación relativo a la indebida admisión de la adjudicataria por falta de acreditación de la solvencia técnica en la forma exigida en los pliegos, defiende la validez de la documentación aportada por aquella como acreditación de su solvencia técnica, consistente en diversas facturas acompañados de los correspondientes justificantes bancarios por diferentes conceptos relacionados con la organización de eventos deportivos.

En relación con la validez de estos documentos, señala que la LCSP no limita los medios probatorios a los certificados de buena ejecución cuya aportación por la ■ no sería viable en la medida que es la organizadora de los eventos, sin que pueda certificarse a sí misma la buena ejecución de los servicios prestados.

Invoca, a tal efecto, la resolución nº 1561/2021 del Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales que dispone que *“el artículo 90.1.a) de la LCSP es claro al permitir que, cuando el destinatario de los servicios sea una entidad privada, el certificado de buena ejecución pueda ser sustituido por una declaración del licitador acompañada de los documentos en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación. Documentos, por otro lado, que deben ser suficientes para que el órgano de contratación adquiera una razonable certeza sobre la realidad de los servicios prestados, su naturaleza, su importe y el destinatario de los mismos.”*

Menciona, asimismo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta), de 2 de diciembre de 1999, dictada en el asunto C-176/98, que viene a recoger un principio de no formalismo en la acreditación de la solvencia, señalando que lo importante en la acreditación de los requisitos económicos, financieros y técnicos, cuando se refiera a las capacidades de otras entidades, es que *“se pueda probar efectivamente disponer de los medios de esas entidades”* y que se dicta en un procedimiento prejudicial referido a la Directiva 92/50, que en su artículo 31.3 dispone que *“si, por alguna razón justificada, el prestador de servicios no estuviere en condiciones de facilitar las referencias solicitadas por las entidades adjudicadoras, se le permitirá probar su capacidad económica por medio de cualquier otro documento que los poderes adjudicadores consideren apropiado”*.



Niega que se haya dado por válido a posteriori un medio de acreditación de la solvencia que no estaba previamente establecido en el pliego, ni que se hayan alterado las reglas del procedimiento, o vulnerado los principios de transparencia y de igualdad de licitadores que informan la contratación pública, al afirmar que la viabilidad de la presentación de una declaración del empresario acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación estaba expresamente prevista en el pliego.

Señala, además, que, tanto la gestión de centros deportivos como la organización de eventos deportivos se inscriben dentro del sector de “servicios deportivos”, y, por tanto, coinciden los tres primeros dígitos con el subgrupo funcional de la nomenclatura CPV, lo que implica que las actividades que constituyen el objeto contractual se desarrollan en el mismo ámbito técnico y de gestión: planificación de actividades deportivas, atención a usuarios, control de instalaciones, coordinación de personal, etc.

Concluye que, siendo válida la acreditación de la solvencia mediante documentos alternativos y englobándose los conceptos correspondientes a los servicios acreditados por el licitador dentro de los tres primeros dígitos del CPV, debe entenderse acreditada la solvencia técnica para la adjudicación del presente contrato con la documentación presentada.

Además, defiende la aptitud para contratar de la ■■■, a tenor de lo establecido en los artículos 65 y 66 de la LCSP y en el objeto social definido en sus estatutos.

2.2 Respecto de la indebida exclusión de la recurrente, el informe del órgano se remite, en primer lugar, a la cláusula décima del PCAP que establece que los licitadores deben presentar junto con su oferta, un estudio de viabilidad económico financiero “con el siguiente contenido mínimo y teniendo en cuenta las prescripciones contenidas en el PPT y el Estudio de Viabilidad aprobado por el Ayuntamiento (...)”. Señala, al respecto, que los estudios presentados por los licitadores han sido analizados por la entidad ■■■ que ha examinado no sólo el contenido mínimo y las prescripciones requeridas en el PPT y en el estudio de viabilidad mencionado, sino también la verificación de que existe una concordancia entre las cifras de inversión propuestas y la viabilidad de la concesión mediante el programa de explotación propuesto durante el período de la duración de la concesión.

Insiste en que el informe, obrante en el expediente y debidamente publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, enjuicia de forma pormenorizada el cumplimiento por parte de las licitadoras de los extremos exigidos, argumentando sus conclusiones con fundamento en la documentación aportada. En concreto, respecto del plan económico financiero presentado por la recurrente se justifica, de manera pormenorizada, el incumplimiento del contenido mínimo exigido en el PCAP, así como la falta de concordancia entre las cifras de inversión propuestas y la viabilidad de la concesión mediante el programa de explotación propuesto durante el período de duración de la concesión.

El informe del órgano al recurso corrobora la conclusión del informe técnico respecto de la inviabilidad económica de la propuesta de la recurrente, trayendo a colación la doctrina de los tribunales acerca de la cualidad de *lex contractus* de los pliegos, una vez éstos adquieren firmeza, y en suma, el criterio consolidado por los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales que establece la obligación de adecuar la descripción técnica en las ofertas presentadas a lo establecido en el PCAP y en el PPT.

Invoca la doctrina de la discrecionalidad técnica y la presunción de acierto y veracidad de los informes técnicos (entre otras, menciona la Resolución 458/2022 de este Tribunal) oponiéndose a la subsanación o aclaración que demanda la recurrente, al considerar que lo que pretende es que se le hubiera permitido subsanar el plan de viabilidad económico financiero presentado, mediante la aportación de nuevos datos que van más allá de las meras



aclaraciones o correcciones de errores materiales manifiestos, con el riesgo de implicar la presentación de un nuevo documento a valorar, con mención de la STJUE de 11 de mayo de 2017, asunto C-131/16).

Explica, que de conformidad con el PCAP, los licitadores debían aportar un estudio de viabilidad económico-financiero, con el contenido concreto establecido en los pliegos, y que dicho documento no es un criterio de adjudicación, no siendo objeto de valoración y por lo tanto, no le resultaba de aplicación lo dispuesto para la valoración de las ofertas incursas en presunción de anormalidad, sino un documento de carácter obligatorio a presentar junto con la oferta, al tratarse del marco económico que vincula al adjudicatario del contrato y a la Administración durante toda la vida de la concesión y a todos los efectos jurídicos que puedan derivarse durante la ejecución contractual.

Concluye que, a la vista del informe técnico, la oferta presentada por la recurrente no cumple las exigencias de dicho estudio, al no acreditar la financiación necesaria ni una metodología que sustente los cálculos de ingresos y gastos, lo que determina su inviabilidad objetiva, defendiendo su exclusión por incumplimiento de un requisito esencial.

Invoca finalmente la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) que ha reiterado que el trámite de aclaraciones no puede utilizarse para permitir la modificación, mejora o reelaboración de la oferta, siendo así que el objeto de la aclaración es precisar o explicar datos ya existentes en la documentación presentada, no sustituirlos ni introducir otros nuevos.

3. Alegaciones de la adjudicataria.

La adjudicataria se opone al recurso y solicita la desestimación íntegra de este formulando las alegaciones con el contenido que obra en actuaciones, y a las que nos remitimos íntegramente por razones de extensión.

De manera sucinta y sin perjuicio de que se aborden con mayor detenimiento al hilo de las consideraciones del Tribunal, alega, básicamente lo siguiente:

“1. La ■■ acreditó su solvencia técnica en los términos expresamente previstos en el PCAP y conforme a los arts. 74 y 90 de la LCSP.

2. La subsanación efectuada fue regular y no implicó modificación de oferta.

3. La exclusión de ■■ se apoya en informes técnicos motivados, asumidos por el órgano de contratación, y está amparada por la discrecionalidad técnica conforme a la doctrina consolidada del TACRC de la Administración,

4. El procedimiento se ha desarrollado con plena observancia de los principios de transparencia, igualdad y vinculación a los pliegos, sin que se aprecie vulneración alguna de los artículos 139, 145, 150 y 151 de la LCSP”.

SEXTO. – Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen.

Conviene señalar que en el presente recurso se suscitan dos cuestiones controvertidas: (i) la no conformidad de derecho de la indebida admisión de la adjudicataria por falta de acreditación de la solvencia técnica, y (ii) la improcedencia de la exclusión de la recurrente por inviabilidad económica de la oferta propuesta.

Pues bien, hemos de indicar, con carácter previo, que en la medida que la recurrente acciona no solo contra la indebida admisión de la adjudicataria, sino contra la exclusión de su oferta del procedimiento de adjudicación, que ha sido acordada en el acto que se impugna, procede analizar, en primer lugar, esta última pretensión puesto



que, caso de ser desestimado el motivo de impugnación, y confirmada la exclusión de la recurrente, carecería de legitimación para recurrir la adjudicación, al tratarse de un licitador excluido.

A fin de resolver la conformidad o no a derecho de la decisión de exclusión de la entidad recurrente basada en la inviabilidad económica del proyecto de concesión ofertado, resulta de interés acudir a los datos que se desprenden del expediente administrativo remitido (en adelante, EA) y que exponemos a continuación.

1.La cláusula décima, apartado 4. “*Contenido de las proposiciones*” del PCAP regulador de la presente licitación, (páginas 54 y siguientes EA) establece, por lo que aquí nos interesa, lo siguiente:

“Archivo electrónico «B»

PROPOSICIÓN ECONÓMICA Y DOCUMENTACIÓN RELATIVA A LA OFERTA DISTINTOS DEL PRECIO, QUE SE DEBAN CUANTIFICAR DE FORMA AUTOMÁTICA

*La proposición económica y documentación que deban cuantificarse de forma automática, se firmará y presentará por cada licitador y se ajustará obligatoriamente al modelo que figura en el **Anexo III** del presente Pliego.*

Asimismo, deberán presentar en este archivo electrónico:

(...)

-Estudio de viabilidad económico-financiera.

Este estudio se presentará con el siguiente contenido mínimo y teniendo en cuenta las prescripciones contenidas en el PPT y el Estudio de Viabilidad aprobado por el Ayuntamiento:

1. Premisas generales del estudio.

1.1. Horas de apertura previstas.

1.2. Demanda estimada.

2. Dotación del equipamiento.

2.1. Plan de nuevas instalaciones deportivas conforme al Estudio de Viabilidad aprobado por el Ayuntamiento y ejecución de las mismas.

2.2. Plan de equipamiento deportivo conforme al Estudio de Viabilidad económico financiero aprobado por el Ayuntamiento y ejecución del mismo.

2.3. Plan de equipamiento conforme a las mejoras establecidas en la cláusula decimoprimera del PCAP

3. Financiación necesaria para la puesta en funcionamiento operativo de la instalación para su explotación deportiva.

4. Tipología y programa de actividades considerado.

5. Tipología de títulos y descuentos para inscripción en actividades.

6. Fundamentos técnicos y premisas generales de los cálculos.

7. Fundamentos de los ingresos.

8. Tarifas o precios de referencia empleados.

9. Demanda estimada por servicios.

10. Volúmenes de ingresos previstos.

11. Proyección de ingresos.

12. Fundamento de los gastos.

12.1. Gastos de personal.

12.1.1. Determinación de los recursos humanos necesarios para la explotación y funciones.

12.1.2. Importe estimado de los gastos de personal, convenio de referencia y aplicación de las condiciones previstas.

13. Otros gastos operativos.

13.1. Determinación de los consumos estimados en suministros y aprovisionamiento.

13.2. Proyección de gastos.

14. Cuenta de resultados.



15. Cálculo de VAN y TIR

16. Conclusiones

17. Anexos.

En cualquier caso, el documento debe permitir apreciar la concordancia entre las cifras de inversión propuestas y la viabilidad de la concesión mediante el programa de explotación propuesto y durante la duración de la concesión (la negrita no es nuestra, el subrayado sí)

2. El anexo I del PPT (páginas 122 y siguientes EA) incorpora el estudio de viabilidad económica y financiera para la concesión de la Quinta de Antequera elaborado por la entidad Optimización Costes y Procesos con el contenido, alcance y conclusiones que constan en aquel, y en función del cual se ha establecido el plazo de duración de la concesión. En este sentido, repárese que la cláusula segunda del PPT prevé, en relación con el plazo de vigencia del contrato, lo siguiente:

“El plazo de la concesión se establece, según lo recogido en el Estudio de Viabilidad Económico- Financiera en veinte años incluyendo la fase inicial de dotación de equipamiento y reforma (cuyo plazo máximo será de seis meses), revertiendo la gestión del Centro Deportivo al Ayuntamiento una vez finalizado el mismo según las condiciones recogidas en estos pliegos. Dicho plazo se fundamenta en la necesidad de que la concesionaria pueda soportar la inversión inicial, las reinversiones para el adecuado mantenimiento y conservación del bien inmueble y de sus instalaciones, así como el pago de la inversión necesaria. Esta duración se ha determinado, asimismo, en función del momento estimado en que se recuperaría la inversión, no contemplándose la posibilidad de prórroga”.

3. El estudio de viabilidad económico-financiero presentado por la recurrente está incorporado en el EA (páginas 396 a 419) mientras que en las páginas 427 a 527 del EA figura el presentado por la adjudicataria con el contenido en ambos casos que obra en actuaciones.

4. Obra en el EA (páginas 530 y ss.) el análisis y elaboración del informe técnico de los planes de viabilidad presentados a la licitación de la concesión de servicios para la explotación del centro deportivo La Quinta en cuyo apartado cuarto se formulan las siguientes conclusiones:

“Una vez examinada la documentación técnica presentada por los licitadores admitidos y conforme a lo referido en el Plan de Viabilidad, el grado de adecuación de cada propuesta presentada es la siguiente:

*La propuesta del plan de viabilidad económico de ■ **NO permite apreciar** una concordancia entre las cifras de inversión propuesta y la viabilidad de la concesión mediante el programa de explotación propuesto durante el periodo de la duración de la concesión.*

*La propuesta del plan de viabilidad económico de la ■ **Sí permite apreciar** una concordancia entre las cifras de inversión propuesta y la viabilidad de la concesión mediante el programa de explotación propuesto durante el periodo de la duración de la concesión.”*

5. Según consta en el acta de la sesión de la mesa de contratación de fecha 17 de diciembre de 2024 (páginas 572 y ss. del EA) se adopta el siguiente acuerdo:

*“Visto los informes emitidos en relación a la valoración de los planes de viabilidad, cifras de inversión propuestas y la viabilidad de la concesión mediante el programa de explotación propuesto durante la duración de la concesión, **la Mesa de Contratación acuerda aceptar lo establecido en los informes anteriormente referenciados y propone la exclusión del licitador ■**, por no existir concordancia entre las cifras de inversión propuestas y la viabilidad de la concesión mediante el programa de explotación propuesto durante el periodo de la duración de la concesión”.* Figura, asimismo, incorporada al acta una justificación amplia de la exclusión con numerosas referencias jurisprudenciales y doctrinales sobre el carácter de “lex contractus” de los pliegos de cláusula administrativas particulares y el carácter vinculante de estos tanto para el órgano de contratación como para los licitadores.



Pues bien, a la hora de abordar la resolución de la cuestión litigiosa, no resulta ocioso advertir que en el planteamiento que efectúa la recurrente se insiste, por un lado, en la viabilidad económica financiera del proyecto, en términos generales, destacando cuatro pilares fundamentales de su propuesta y efectuando una comparativa genérica con la oferta de la adjudicataria a la que califica, sin más, de irrealista y desproporcionada y de palmaria y evidente inexperiencia en la gestión integral de instalaciones deportivas. Por otro lado, sin cuestionar ni rebatir las omisiones advertidas en el informe o la falta de consistencia de algunos extremos, reclama la posibilidad de que se le hubiera requerido para la subsanación de los defectos apreciados que se consideraban necesarios para la valoración de la viabilidad económica del proyecto.

Por su parte, el órgano de contratación se apoya en el contenido del informe técnico obrante en el expediente que justifica el incumplimiento por la recurrente del contenido del PCAP, en lo relativo a la viabilidad económica de la concesión, y se opone a la pretensión de subsanación de la oferta, afirmando que sólo procede acudir a la subsanación cuando existe una duda razonable sobre el significado de la información aportada, no cuando el contenido de la oferta es incompleto, incoherente o inadecuado. En concreto, en el informe al recurso, puntualiza una serie de incumplimientos advertidos en el informe técnico de valoración de las propuestas, que analizaremos a continuación, respecto del contenido mínimo del estudio de viabilidad que exigía el pliego regulador de la presente licitación anteriormente transcrito en la presente resolución.

La adjudicataria invoca el principio de discrecionalidad de los informes técnicos en los que se basa la decisión de exclusión considerando que están suficientemente motivados.

Planteados en estos términos el debate, interesa reproducir, en primer lugar, el contenido del citado informe que, respecto del proyecto de la concesión presentado por la recurrente, indica lo siguiente:

“3. Grado de adecuación de los planes de viabilidad presentados por cada una de las empresas licitadoras

De acuerdo con los criterios establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas y Estudio de Viabilidad, a continuación, se especifican los aspectos incluidos en la propuesta de tarifas y el estudio de viabilidad económico-financiera presentadas por las dos empresas.

1. ■

1 Propuesta de tarifas.

La propuesta de tarifas de ■, se limita a especificar que respetarán las tarifas incluidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas, siendo estas de carácter máximo, pero sin detallar precio alguno más allá del cuadro incluido en el Pliego.

Así mismo, no especifica los tipos de abono por franja y edad, ni tampoco hace referencia a los descuentos aplicados ni acuerdos específicos con colectivos o entidades.

2 Estudio de viabilidad económico-financiera.

Premisas generales del estudio.

1.1 Horas de apertura previstas.

Los horarios de apertura planteados, son los mismos que los publicados en el plan de viabilidad del concurso.

1.2 Demanda estimada.

La demanda estimada de este proyecto, se ajusta a la estimación de la demanda del plan viabilidad.

2. Dotación del equipamiento.



2.1. Plan de nuevas instalaciones deportivas conforme al Estudio de viabilidad aprobado por el Ayuntamiento y ejecución de las mismas.

- Sala fitness: equipada con maquinaria BH.
- Sala de ciclo indoor: actual espacio junto a la sala fitness
- Sala de cuerpo-mente
- Sala de actividades dirigidas: ubicada junto a la recepción
- Sala de crosstraining: ubicada en el espacio de las 2 pistas de pádel de ladrillo En este espacio se ubicará una zona de entrenamiento outdoor, con un cubofit y diferentes materiales para la práctica de actividades de mayor intensidad.

2.2. Plan de equipamiento deportivo conforme al Estudio de Viabilidad económico financiero aprobado por el Ayuntamiento y ejecución del mismo.

La renovación general del equipamiento en la oferta de ■ está prevista a los 10 años, mientras que en el Pliego de Prescripciones Técnicas y el Estudio de Viabilidad del concurso, está calculada cada 5 años para que se adapte a las innovaciones que se vayan produciendo en el sector y se mantengan siempre en un perfecto estado de uso para garantizar la calidad del servicio.

Del año 5 al 9 incluyen partidas anuales para posibles ampliaciones, cambio o sustituciones. Sin embargo, no se especifica el importe de estas partidas y en el importe de la amortización del inmovilizado de su cuenta de resultados, esta cantidad es la misma durante todos los años de la duración del proyecto.

Con la documentación aportada no se muestran evidencias de esas partidas, que serían fundamentales para poder mantener la prestación adecuada del servicio y hacer viable el proyecto

2.3. Plan de equipamiento conforme a las mejoras establecidas en la cláusula decimoprimer del PCAP.

En el cuadro de inversiones a realizar incluye la “cobertura de dos pistas” por un importe de 20.000 eur que se ejecutará en los 6 primeros meses desde la adjudicación del contrato.

La oferta incluye la adquisición de un desfibrilador semiautomático (DESA) tal y como establece el Pliego.

Sin embargo, esta empresa a priori no contempla “como una inversión prioritaria” la reconversión de la pista central en 2 pistas de pádel y plantean su realización si surgiera la necesidad “en función de la demanda”.

Por último, debemos hacer constar la rebaja de prácticamente el 50% del importe total de la inversión del proyecto sobre los importes incluidos en el Plan de Viabilidad del concurso:

- un 25% menor en la inversión directa
- alrededor al 60% en arrendamientos financieros lo que podría redundar en la calidad del servicio ofertado.

Consideramos que una rebaja tan significativa de las inversiones impactará de forma muy negativa en la viabilidad de la explotación.

3. Financiación necesaria para la puesta en funcionamiento operativo de la instalación para su explotación deportiva.

En el apartado de la Financiación menciona la “colaboración de partners” en todas sus concesiones, pero no especifica el detalle de la participación de estos, ni la fórmula en la que se lleva a cabo dicha participación.

3. Tipología y programa de actividades considerado.

En la oferta de esta empresa no se explica la tipología, ni el programa de actividades.

Solamente se incluye una programación semanal de actividades dirigidas y de pádel cuando el centro se encuentre “al máximo de su ocupación”. Sería conveniente que se hubiese incluido los programas de actividades previos, para conocer cuál será su evolución.

Por otro lado, debería haberse incorporado también la definición de las actividades dirigidas, los objetivos de las mismas, etc... Tampoco están descritos los diferentes niveles de la Escuela de pádel, el número de alumnos por grupos, los intervalos de edad para la formación de los grupos, ni sus objetivos, etc...



4. Tipología de títulos y descuentos para inscripción en actividades.

En su oferta está definido que incluye el “Abonado Fitness”: “acceso libre a la sala de musculación, acceso libre a las actividades dirigidas, tendrá 1 reserva gratuita mensual de 1 hora de pádel y muchos beneficios y descuentos para sus más allegados”.

Sin embargo, no especifica las diferentes categorías, ni los horarios de acceso al Centro.

5. Fundamentos técnicos y premisas generales de los cálculos

En este apartado, ■ destaca la viabilidad económica de las 8 concesiones que gestionan en la actualidad y el know how generado.

La optimización de los ingresos con una evolución razonable hasta los 1.500 abonados y 450 alquileres semanales.

En cuanto a los gastos se fundamenta en la experiencia, precios cerrados en numerosas áreas: productos de limpieza, material de mantenimiento, etc... lo que redundará en afinar los gastos operativos de explotación, pero no se fundamenta con datos.

6. Fundamentos de los ingresos.

En la oferta refiere las fuentes de ingresos contempladas en el Pliego.

En cuanto a la gestión de la cafetería, proponen su explotación a través de un operador local externo. El importe propuesto de este alquiler, será de 1.500€ al mes.

Por último, como propuesta de valor este estudio, también contempla el desarrollo de otras líneas de negocio para crear un centro completamente integral, dando de alta el centro como ‘centro colaborador de sanidad’. Se establecerá una zona para fisioterapia, depilación láser, estética, etc... para la “diversificación de ingresos”.

7. Tarifas o precios de referencia empleados.

Los precios de referencia empleados, serán los contemplados en los Pliegos, que “se tomarán como máximos, pudiendo aplicar importes menores en función de la casuística de cada usuario”.

No se indica ningún detalle, sobre esos importes menores, más allá de los descuentos especificados en el plan viabilidad.

Hace referencia al SOCIO FUNDADOR: un abono especial para los primeros inscritos al centro (sin determinar el número), manteniendo de por vida una cuota reducida, que tampoco se indica en la oferta.

8. Demanda estimada por servicios.

La demanda de este proyecto está determinada por un estudio de mercado y la experiencia de esta empresa en la gestión de concesiones.

Los umbrales máximos de la instalación deportiva son:

1.500 abonados en Fitness

450 alquileres de pádel a la semana

Los porcentajes por representatividad de la demanda, son:

Fitness: 65%

Alquileres de pádel: 28%

Escuela de pádel: 6%

Otros: 1%

9. Volúmenes de ingresos previstos.

La oferta de ■ además de incluir todas las actividades incluidas en el Pliego, incluye tb los ingresos generados por Fisioterapia y por láser/estética.

- Matrícula
- Abono deporte
- Pulsera
- Entradas puntuales



- Alquiler de sala
- Campamento infantil quincena madrugador
- Campamento infantil quincena
- Pista de pádel descubierta hora
- Pista de pádel cubierta hora
- Pista polideportiva
- Escuela pádel 2 h/semana
- Clase particular pádel
- Entrenamiento personal
- Pista de pádel descubierta socios
- Pista de pádel cubierta socios
- Clase particular pádel socios
- Láser/ estética
- Fisioterapia
- Vending/ tienda
- Alquiler cafetería

10. Proyección de ingresos.

La proyección de ingresos del contrato durante toda la concesión es significativamente inferior a la planteada en el Plan de Viabilidad. Hasta el tercer año no conseguirían los ingresos previstos para el primer año del Plan de viabilidad publicado por el Ayuntamiento.

11. Fundamento de los gastos.

12.1. Gastos de personal.

La estructura de la plantilla que propone esta oferta está demasiado ajustada para las exigencias actuales del sector en Centros de estas características.

12.1.1. Determinación de los recursos humanos necesarios para la explotación y funciones.

Los Recursos Humanos para la apertura del Centro, sería una plantilla de 12-13 trabajadores, clasificados conforme al siguiente detalle:

Puesto	Horas sem
Director	40,00
Recepcion	30,00
Recepcion	30,00
Recepcion	27,00
Limpieza	40,00
Limpieza	40,00
Mantenimiento y pistas	40,00
Mantenimiento y pistas	40,00
Monitor sala fitness	40,00
Monitor AADD suaves	30,00
Monitor zumba/yoga	15,00
Monitor crossfit	10,00
Monitores padel	15,00

En la oferta se indica que en los posteriores años, se incrementarán las horas de monitores y limpieza y se ampliará la plantilla con fisioterapeuta y personal de estética.

No se especifica la evolución de este incremento para los años sucesivos.

12.1.2. Importe de gastos de personal y convenio de aplicación.

Los trabajadores si estarían adscritos al Convenio que regula el sector, en este caso el V Convenio Estatal de instalaciones deportivas y gimnasios.



13. Otros gastos operativos.

13.1. *Determinación de consumos en suministros y aprovisionamiento.*

La información facilitada en este apartado es insuficiente para justificar la viabilidad del mismo.

13.2. *Proyección de gastos.*

En cuanto al resto de gastos operativos, su planteamiento se fundamenta en “la experiencia y el bagaje” de la empresa en el sector, que podrán definir y “afinar al máximo los gastos que tendrá la gestión”.

En ese sentido, la reducción del importe de otros gastos operativos durante el primer año es de casi un 25% respecto a la proyección del Plan de Viabilidad del Pliego. En la vida completa de la concesión, esta reducción es superior al 30%.

14. Cuenta de resultados.

- *La cuenta de resultados de esta oferta está calculada a partir de unos ingresos significativamente inferiores a los establecidos en el Plan de Viabilidad del Pliego, en un 34,4%.*
- *Los gastos de personal presentados, representan un 25% menos de los incluidos en el Plan de Viabilidad, lo que dificultaría mantener los estándares de calidad y experiencia de cliente exigidos en el sector para centros de este tipo.*
- *Los gastos de explotación, igualmente representan una disminución muy significativa respecto a los gastos de explotación del Pliego, en más de un 30%... En este sentido, no se incluye ninguna política ni acción específica más allá de “su experiencia y bagaje” en otros centros, que justificara estos “ahorros”.*

15. Cálculo de VAN y TIR

Los valores incluidos en el proyecto para el VAN y la TIR son valores que podrían justificar la viabilidad del proyecto, pero no se aportan datos que nos indiquen como reducir esas inversiones y la financiación sin poner en riesgo la viabilidad de la explotación

16. Conclusiones

Una vez analizada la información aportada, consideramos que una rebaja tan significativa de las inversiones impactará de forma muy negativa en la viabilidad de la explotación.

La financiación del proyecto “se justifica” con la “colaboración de partners” en todas sus concesiones, pero no se especifica el detalle de la participación de estos, ni la fórmula en la que se lleva a cabo dicha participación, ni datos que ratifiquen esas afirmaciones.

El apartado de fundamentos técnicos y premisas generales de los cálculos no se debería “justificar” con la experiencia si no con una metodología y unos datos que lo corroboren.

En lo referente a otros gastos operativos los datos facilitados son muy escasos para justificar la viabilidad del proyecto y esta última no se puede basar en la experiencia, porque los éxitos del pasado no garantizan el éxito futuro y menos en un entorno tan cambiante como el que estamos viviendo.

El análisis de los datos facilitados por la oferta de ■ nos permite considerar que la explotación del ■ no sería viable.”

A partir del contenido del informe técnico, que acabamos de reproducir, y que sirvió de base a la decisión de exclusión de la recurrente, el informe del órgano al recurso se detiene, entre otros aspectos en los siguientes:

-En el apartado 3.2 del PPT relativo a las “Dotaciones y necesidades de inversión” que, entre otros extremos contempla lo siguiente:

“Reconversión de 2 pistas de pádel de muro en zona workout. *En los últimos años se ha incrementado de forma notoria la demanda de actividades de entrenamiento funcional y de fuerza en exteriores (workout), por lo que consideramos que puede ser muy beneficioso para la concesión la reconversión de 2 pistas de pádel de muro por una zona de trabajo outdoor, donde poder desarrollar entrenamientos funcionales y de fuerza, tipo “HIT” o “Cross Fit”. El coste de reconversión sería de 53.000€ +IVA e incluye el suelo y material para la práctica de la actividad.*



• **Reconversión de la pista central por 2 pistas de cristal.** Actualmente, la pista central está rodeada de un terreno que no está siendo utilizado. Con la finalidad de optimizar la explotación del servicio, recomendamos el cambio de la pista central por 2 pistas de pádel de cristal. El coste de la reconversión sería de **40.000€ + IVA**”

Este Tribunal ha podido corroborar que, efectivamente, en la propuesta de la recurrente, respecto de esta previsión del pliego, se indica lo siguiente:

“Por tanto, en la tabla anterior se establecen los períodos e importes aproximados de inversiones a realizar. Existen algunas diferencias notables en relación a lo detallado en el PPT, puesto que la maquinaria fitness no es necesario renovarla cada 5 años. La reconversión de la pista central azul no se considera prioritaria y se podrá realizar en función de la demanda.

Los trabajos de puesta en marcha a nivel técnico de la instalación serán ejecutados por una empresa de mantenimiento integral partner de ■■”.

-El informe hace hincapié en otros aspectos de valoración de la dotación de equipamiento ofertado por la recurrente destacando la rebaja de prácticamente el 50% del importe total de la inversión del proyecto sobre los importes incluidos considerando que una rebaja tan significativa de las inversiones impactará de forma muy negativa en la explotación del servicio. Así las cosas, cifra en un 25% menos la inversión directa y alrededor del 60% en arrendamientos financieros, lo que podría redundar en la calidad del servicio, según se justifica en el informe al recurso.

- Destaca las conclusiones –que anteriormente hemos transcrito- respecto de los apartados relativos a la tipología de títulos y descuentos para inscripción en actividades, fundamentos técnicos y premisas generales de los cálculos (página 8-9); fundamentación de los gastos en relación con las horas de monitores y limpieza (no especificándose la evolución de este incremento para los años sucesivos en contra de lo dispuesto en la legislación laboral (página 11); la determinación de consumos en suministros y aprovisionamientos (en el que se concluye que la información facilitada es insuficiente para justificar la viabilidad del mismo (página 12); la proyección de gastos (fundamentado en la experiencia y bagaje de la empresa en el sector, sin más datos aportados (página 12) y finalmente, la cuenta de resultados en la que se observa que los gastos de personal presentados, representan un 25% menos de los incluidos en el estudio de viabilidad aprobado por el Ayuntamiento, lo que dificultaría mantener los estándares de calidad y experiencia exigidos en el sector para centros de este tipo (página 12), así como que los gastos de explotación que representan un 30% inferior a los gastos de explotación del estudio de viabilidad aprobado por el Ayuntamiento, sin más justificación de nuevo, que la experiencia y bagaje (página 12).

-Asimismo, el informe del órgano al recurso –que va desgranando cada uno de los incumplimientos y que por razones obvias de extensión no vamos a reproducir- indica, por ejemplo, respecto de la tipología y programa de actividades que el informe técnico (página 8) señala lo siguiente *“en la oferta de esta empresa no se explica la tipología, ni el programa de actividades. Por otro lado, debería haberse incorporado también la definición de las actividades dirigidas, los objetivos de las mismas, etc...tampoco están descritos los diferentes niveles de la Escuela de Pádel, el número de alumnos por grupos, los intervalos de edad para la formación de los grupos, ni sus objetivos, etc...”*

Al respecto, cabe indicar que este Tribunal ha podido corroborar que, si acudimos al contenido mínimo del estudio de viabilidad económico-financiera que debía presentar cada licitador, conforme al pliego, efectivamente en este se establecía, de manera expresa, en el punto *“4. Tipología y programa de actividades considerado”*. Esta omisión viene en cierto modo a ser asumida por la recurrente que no ha combatido en su recurso que, como ya



hemos indicado, plantea en términos genéricos, sin descender a cada uno de los aspectos puestos de manifiesto en el informe técnico que motivó la exclusión de su oferta.

Efectivamente, en orden a contrarrestar los diversos incumplimientos y omisiones advertidos en el informe técnico, la recurrente no despliega esfuerzo probatorio alguno ni ofrece argumentos convincentes en su recurso al aludir de manera genérica a las mejoras en infraestructuras esenciales, (cubrición de pistas, renovación de iluminación, mejora de los sistemas de climatización) pero sin refutar los diversos extremos advertidos en aquel que motivaron la decisión sobre la inviabilidad económico-financiera de su propuesta.

Llegados a este punto, hemos de traer a colación la doctrina invocada por el órgano de contratación en su informe y en la justificación que fundamentó la decisión que ahora se impugna sobre el carácter de *lex contractus* de los pliegos que vinculan tanto a los licitadores como al órgano de contratación. Conviene recordar que los pliegos, una vez aprobados y aceptados incondicionalmente por los licitadores al presentar sus ofertas, constituyen ley entre las partes y vinculan tanto a los licitadores como al órgano de contratación. Al respecto, ha de partirse necesariamente, como ya ha manifestado este Tribunal en multitud de ocasiones (v.g. Resoluciones 120/2015 de 25 de marzo, 221/2016 de 16 de septiembre, 200/2017 de 6 de octubre, 333/2018 de 27 de noviembre, 250/2019 de 2 de agosto, 113/2020 de 14 de mayo, 297/2020 de 8 de septiembre, 3/2021 de 14 de enero, 321/2025 de 6 de junio y 508/2025 de 22 de agosto, entre otras muchas), de que los pliegos son la ley del contrato entre las partes.

En este sentido, el contenido de los pliegos era claro respecto de lo que debía figurar en el estudio económico de viabilidad conforme a lo establecido en el PCAP y en el PPT reguladores de la presente licitación, por lo que a aquellos debió ajustar el contenido de su propuesta de viabilidad económico-financiera.

Por otra parte, rige en esta materia el principio de discrecionalidad técnica del órgano de contratación y la presunción de acierto y certeza de los informes técnicos.

Sobre lo anterior, este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas su Resolución 239/2020, de 9 de julio, indica que *“(…) la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores debe ser respetada salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación. Asimismo, como afirma el Tribunal Supremo en su Sentencia, de 16 de diciembre de 2014 (Recurso 3157/2013), la solvencia técnica y neutralidad que caracteriza a los órganos calificadores impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurre en error técnico. Igualmente, la Sentencia del Alto Tribunal de 15 de septiembre de 2009 (RJ 2010\324), declara que «la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción “iuris tantum” solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega»*”

Aplicando la doctrina anterior al supuesto que examinamos, ha de prevalecer en este caso, el criterio técnico máxime tratándose de un análisis de alta complejidad técnica como es el de la viabilidad económica-financiera de una concesión de servicios, que implica el estudio y la valoración de aspectos y parámetros de índole técnica que requieren una especialización técnica que este Tribunal no posee y que no puede ser suplida con arreglo a criterios jurídicos, dada, además, la nula actividad probatoria de la recurrente para desvirtuar los extremos y defectos advertidos, y las conclusiones alcanzadas en el informe técnico.



Finalmente, resta por abordar la cuestión suscitada también por la recurrente relativa a la posibilidad de que se le hubiera concedido un plazo para la subsanación de su oferta, debiendo acudir a la doctrina de este Tribunal sobre la materia.

Así, en relación con la posibilidad de solicitar a las entidades licitadoras aclaraciones de sus ofertas, y siguiendo la Resolución 521/2022, de 28 de octubre, de este Tribunal, la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 10 de diciembre de 2009, (asunto T-195/08) vino a establecer una serie de razonamientos que han sido reproducidos por los distintos órganos de revisión de decisiones en materia contractual, en sus resoluciones, entre ellas, en las de este Tribunal números 94/2012, de 15 de octubre, 123/2013, de 16 de octubre, 131/2013, de 28 octubre, 152/2021, de 22 de abril, en la 541/2023, de 27 de octubre, y de manera más reciente, en la Resolución 577/2025, de 19 de septiembre

Los razonamientos de la citada sentencia pueden resumirse del modo siguiente:

- Si bien es cierto que un órgano de contratación está obligado a redactar las condiciones de una licitación con precisión y claridad, no está obligado a prever todos los supuestos, por raros que sean, que puedan presentarse en la práctica.
- Cabe tomar la iniciativa de ponerse en contacto con la entidad licitadora cuando una oferta requiera aclaraciones suplementarias, o cuando se trate de corregir errores materiales en su redacción. Ello sucede, en particular, cuando la ambigüedad puede explicarse de modo simple y disiparse fácilmente. En tal caso, es contrario, en principio, a las exigencias de una buena administración que se desestime la oferta sin ejercer la facultad de solicitar aclaraciones.
- El principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos perseguidos, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos. Este principio obliga al órgano de contratación, ante una oferta ambigua, a pedir aclaraciones a la entidad licitadora afectada en vez de optar por la desestimación pura y simple de la oferta de ésta, siempre y cuando una solicitud de aclaraciones sobre el contenido de dicha oferta pudiera garantizar la seguridad jurídica del mismo modo que una desestimación inmediata de la oferta de que se trate.
- El principio de igualdad de trato entre las entidades licitadoras no puede impedir el ejercicio de esta facultad siempre que se trate por igual a todas las licitadoras, y que ello no suponga la modificación del contenido de la oferta presentada.

Asimismo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia de 29 de marzo de 2012 (asunto C599/10), viene a declarar que el artículo 2 de la Directiva 2004/18 no se opone a que «excepcionalmente, los datos relativos a la oferta puedan corregirse o completarse de manera puntual, principalmente porque sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos, a condición de que esa modificación no equivalga a proponer en realidad una nueva oferta.». Y concluye la sentencia citada que «(...) en el ejercicio de la facultad de apreciación de que dispone así el poder adjudicador, este último está obligado a tratar a los diferentes candidatos del mismo modo y con lealtad, de manera que, al término del procedimiento de selección de las ofertas y en vista de los resultados de éste, no pueda concluirse que la petición de aclaraciones benefició o perjudicó indebidamente al candidato o candidatos que la recibieron.».

Así las cosas, de la doctrina expuesta, se infiere que es posible pedir aclaraciones a una entidad licitadora sobre su proposición siempre que ello no suponga la modificación del contenido de la oferta presentada, de tal suerte que el límite a la aclaración de la proposición está en el respeto al contenido de la oferta inicialmente formulada,



como garantía y salvaguarda del principio de igualdad de trato entre las licitadoras, de modo que ese contenido originario no podrá nunca modificarse o ampliarse por vía de aclaración.

En definitiva, la solicitud de aclaración o subsanación de las ofertas es factible para la mesa o el órgano de contratación, cuando juzgan que una oferta requiere aclaraciones suplementarias o cuando conciben que se han de corregir errores materiales en su redacción, por lo que no están obligados a solicitarla si entienden que la misma es lo suficientemente clara y precisa.

En este sentido, la solución a adoptar ha de ser caso por caso, donde cada mesa u órgano de contratación, según proceda, pondere entre la oportunidad y legalidad de esta posibilidad, concretando qué defectos de la oferta presentada por las entidades licitadoras podrían ser susceptibles de aclararse o subsanarse y cuáles implicarían una modificación de la oferta y, por ello, atentarían contra el principio de igualdad.

En el supuesto objeto de nuestro examen, se ha de partir de que la redacción de los pliegos era clara, y exigía un determinado contenido mínimo a incluir en el estudio económico de viabilidad y una serie de previsiones establecidas además en el PPT que debieron ser tenidas en cuenta por la recurrente a la hora de elaborar su oferta. De haber permitido a la entidad subsanar e incorporar determinados extremos u omisiones que no habían sido incluidos o reconvertir u orientar la configuración de su propuesta en orden a la viabilidad económico-financiera, ello hubiera supuesto permitir modificar la oferta inicialmente presentada lo que constituye, como venimos indicando, el límite al trámite de aclaración de la oferta, por la prevalencia del principio de igualdad de trato entre los licitadores como pilar fundamental de la contratación pública.

Por tanto, procede la desestimación del motivo de impugnación y, por tanto, se confirma la decisión del órgano de contratación de exclusión de la recurrente.

La desestimación del motivo analizado origina la falta de legitimación sobrevenida de la recurrente para impugnar la admisión de la adjudicataria conforme a la doctrina consolidada de este Tribunal acerca de la falta de legitimación del licitador excluido para impugnar la adjudicación al tratarse de un tercero ajeno al procedimiento (entre otras, las Resoluciones 562/2021 y 563/2021, de 30 de diciembre, la Resolución 53/2022, de 28 de enero, Resolución 226/2022, de 8 de abril, Resolución 367/2022, de 6 de julio de 2022, y también la Resolución 291/2023, de 19 de mayo. Esta última, con fundamento en la doctrina jurisprudencial y administrativa reciente, que ya veníamos aplicando en las Resoluciones antes mencionadas, considera que el licitador cuya exclusión es definitiva en vía administrativa, como sucede en el presente caso, carece de legitimación para impugnar la adjudicación, pues pasa a ser una entidad ajena a la licitación cuya adjudicación impugna, sin que tampoco sea interés legitimador la eventualidad de poder participar en una hipotética licitación futura si se declarase desierta la licitación en cuestión, con la anulación del acto de adjudicación impugnado, tal y como señalan el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Supremo.

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

ACUERDA



PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Antequera (Málaga) de fecha 14 de octubre de 2025 por el que se adjudica el contrato denominado «Concesión de servicios para la gestión, conservación y explotación del centro deportivo La Quinta de Antequera, cuyas características figuran en el Pliego de Prescripciones Técnicas» (Expediente 2024CONTRA000045) promovido por el referido Ayuntamiento de Antequera (Málaga) respecto del primer motivo de impugnación, e inadmitir el recurso respecto del segundo motivo por falta de legitimación sobrevenida de la recurrente.

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

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad ni mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

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

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

