

Recurso 653/2025
Resolución 717/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 28 de noviembre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades ■ en compromiso de unión temporal de empresas, contra el anuncio y los pliegos que han de regir la adjudicación del contrato denominado «Suministro, instalación y puesta en marcha de infraestructura robótica y de comunicaciones para la protección de la población, los primeros intervinientes y las infraestructuras en escenarios extremos de desastre, dividido en seis lotes, en el marco de la ayuda EQC2024-007967-P, financiado por MCIU / AEI / 10.13039/501100011033 / UE, FEDER.» en lo que respecta al lote 1: “Dron terrestre cuadrúpedo de altas capacidades de operación en todo tipo de terreno, con equipamiento de percepción y comunicaciones”, (Expte. SU.33/2025 SARA), promovido por la Universidad de Málaga, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 30 de octubre de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de suministros indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los licitadores a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 1.649.441,40 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.

SEGUNDO. El 20 de noviembre de 2025, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades ■ Y ■, en compromiso de unión temporal de empresas, (en adelante, UTE recurrente o ■) contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen la contratación mencionada.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 20 de noviembre de 2025, se dio traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, se ha recibido en este Órgano.

El 25 de noviembre de 2025, mediante Resolución MC 163/2025 este Tribunal adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación solicitada por la recurrente. Se acordó asimismo la suspensión del plazo de presentación de proposiciones.

No ha sido preciso conceder plazo de alegaciones dado que a la fecha de la suspensión del procedimiento de licitación no existían entidades licitadoras.

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 licitación de un contrato suministros promovido por la Universidad de Málaga, 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 Hacienda y Financiación Europea y la Universidad de Málaga, el 19 de julio de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 del citado Decreto autonómico.

SEGUNDO. Legitimación.

Procede a continuación abordar la legitimación de la entidad recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente de contratación, 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 UTE recurrente, mediante el primero de los motivos del recurso, denuncia que las propias especificaciones técnicas requeridas respecto del suministro objeto de la licitación ponen de manifiesto que los pliegos restringen o dificultan sus posibilidades de acceder al procedimiento de contratación en condiciones de igualdad, por lo que queda acreditada su legitimación para recurrir este motivo del recurso 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.

Mediante el segundo de los motivos, la UTE recurrente denuncia la omisión en los pliegos del requisito de marcado CE obligatorio para el equipamiento del lote 1 y la infracción de la normativa europea de seguridad que tal incumplimiento conlleva. La legitimación de la UTE recurrente respecto a este segundo motivo requiere de un análisis más detenido, que se abordara una vez se expongan las alegaciones de las partes sobre la cuestión de fondo que se plantea.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el anuncio y los pliegos de un contrato de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y es convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública; por tanto, debe admitirse el recurso al amparo de lo dispuesto 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 enviada por el órgano de contratación, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 a) y b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la UTE recurrente.

■ mediante la interposición del recurso, solicita que se declare la nulidad del anuncio de licitación y de los pliegos que rigen la presente licitación y se acuerde la retroacción del procedimiento al momento anterior a la convocatoria, para que el órgano de contratación proceda a su modificación, redactando las cláusulas anuladas de forma que se garantice el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad de trato y no discriminación.

Al efecto esgrime los siguientes dos motivos de impugnación referidos al lote 1.

1.1. Las características del equipamiento solicitado en el lote 1 son discriminatorias y restringen la competencia

Expone que el lote 1 del contrato tiene como objeto la adquisición de un robot cuadrúpedo de altas capacidades de operación en todo tipo de terrenos. En la cláusula 2 del pliego de prescripciones técnicas (PPT) se regula la “Descripción del suministro y requerimientos mínimos”, y en cuanto al lote 1, las características técnicas solicitadas en el citado apartado 2 del PPT coinciden de forma prácticamente exacta «*con la ficha técnica del dron terrestre “VISION 60 Q-UGV” del fabricante estadounidense “■”, cuya ficha técnica disponible en su sitio web (<https://www.ghostrobotics.io/vision-60#specification>).*»

Afirma que no existe otro modelo del producto solicitado en el mercado capaz de adecuarse a las prescripciones técnicas requeridas, sin que conste acreditación alguna en el expediente de la necesidad real, objetiva y proporcional que justifiquen las especificaciones requeridas.

Considera que la coincidencia de las características solicitadas en el PPT con las del dron de un concreto fabricante, junto con la ausencia de referencias a prestaciones funcionales equivalentes que permitan un rango de variación técnica razonable, «*restringe de facto la concurrencia a un único producto, vulnerando los artículos 126, 132 y 145 de la LCSP, que prohíben la mención o descripción dirigida a una marca concreta sin incluir prestaciones funcionales equivalentes ni justificación técnica objetiva.*»

Tras lo expuesto concluye que el apartado 2 “Descripción de suministro y requerimientos mínimos” del PPT, en lo referido al lote 1, no es ajustado a Derecho al incurrir en un vicio de anulabilidad, consistente en la infracción del principio de libre competencia, previsto en el artículo 1 de la LCSP, al verse restringida la concurrencia a la licitación sin justificación objetiva que lo ampare, debiendo anularse dicho apartado en lo referido a lote 1 con retroacción de actuaciones al momento anterior a la redacción de los pliegos para su corrección.

1.2.- Las características técnicas del equipamiento solicitado en el lote 1, omiten el requisito de marcado CE cuyo cumplimiento es obligatorio conforme a la normativa europea y nacional.

Alega que el dron cuadrúpedo de altas capacidades, suministro objeto del lote 1, se encuentra dentro del ámbito de aplicación del Reglamento UE 2023/1230 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2023,



relativo a las máquinas, y por el que se derogan la Directiva 2006/42/CE/ del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 73/361/CEE, del Consejo (Reglamento 2023/1230).

Tras una detallada exposición del articulado del citado Reglamento 2023/1230, con especial referencia al ámbito de aplicación y a las obligaciones de fabricantes, importadores y distribuidores de máquinas y productos, la UTE recurrente concluye que *«en virtud de lo dispuesto en el Reglamento 2023/1230, la introducción en el mercado o puesta en servicio de una máquina, incluido el dron cuadrúpedo objeto de esta licitación, requiere necesariamente del marcado CE. Dicha obligación se arrastra desde el fabricante quien debe colocar el marcado, hasta los importadores y distribuidores que deben asegurarse de que tal producto contiene este marcado.»*.

Continúa exponiendo que si bien el artículo 2.2.m) del Reglamento 2023/1230 exceptúa de su ámbito de aplicación a *“las máquinas o los productos especialmente diseñados y fabricados con vistas a la investigación para uso temporal en laboratorios”*, dicha excepción no resultaría de aplicación al presente caso.

Al efecto reproduce parte del contenido de la memoria justificativa del expediente en la que se indica que *“Las aplicaciones contemplan diferentes escenarios en campo abierto (outdoor) en entorno natural y en entorno urbano.”* Igualmente señala que, el propio título del procedimiento indica *“Suministro, instalación y puesta en marcha de infraestructura robótica y de comunicaciones para la protección de la población, los primeros intervinientes y las infraestructuras en escenarios extremos de desastre”*, lo cual, a juicio de la UTE recurrente, deja claro que el destino de los equipos es su utilización en escenarios reales y de campo abierto, en contacto con personas, no en entorno de laboratorio o experimentación.

Insiste la recurrente que, en tales condiciones, el equipo a suministrar no puede acogerse a la excepción del artículo 2.2.m), para investigación y desarrollo, que exime temporalmente del marcado CE únicamente a prototipos de uso interno y en entornos cerrados. A pesar de lo cual, *«ni el PCAP ni el PPT incluyen exigencia alguna sobre el cumplimiento del marcado CE, ni de los estándares armonizados aplicables a máquinas móviles motorizadas, pese a tratarse de un sistema electromecánico autónomo con interacción humana y capacidad de desplazamiento, lo que supone una omisión grave de las obligaciones establecidas por dicho reglamento.»*

Por último, invoca la aplicación del Real Decreto 1664/2008, de 10 de octubre, por el que se establecen las normas para la comercialización y puesta en servicio de las máquinas, sobre el que afirma que impone igualmente al fabricante la obligación de colocar el marcado CE antes de proceder a la comercialización o puesta en servicio de una máquina. Además, el citado Real Decreto 1664/2008, dispone que los órganos de las Comunidades Autónomas han de adoptar todas las medidas necesarias para que las máquinas solo se puedan comercializar y/o poner en servicio si cumplen todas las disposiciones pertinentes de este Real Decreto y no ponen en peligro la seguridad ni la salud de las personas, ni en su caso, de los animales domésticos o de los bienes.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación adjunta a su informe al recurso un informe técnico emitido por el titular del departamento responsable del contrato, de 24 de noviembre de 2025, cuyo contenido reproduce. Ambos informes se oponen a las pretensiones de la recurrente con fundamento en las alegaciones que se exponen a continuación.

2.1. Frente al primero de los motivos del recurso, mediante el que se afirma que las características del equipamiento solicitado en el lote 1 son discriminatorias y restringen indebidamente la competencia, el órgano de contratación reproduce como alegación el contenido del citado informe técnico de 24 de noviembre de 2025.



En el mismo se defiende que las especificaciones técnicas, objeto del recurso, se han formulado en función de criterios mínimos basados en parámetros de funcionalidad y directamente vinculados con la misión que dichos dispositivos deben desempeñar, explicadas en la cláusula 1 del PPT y en el apartado 2 del cuadro resumen de características del contrato, anexo del pliego de cláusulas administrativas particulares.

En este punto conviene indicar que las especificaciones técnicas del suministro se recogen en la cláusula 2 del PPT en los siguientes términos respecto al lote 1:

«2. DESCRIPCIÓN DEL SUMINISTRO Y REQUERIMIENTOS MÍNIMOS

Las especificaciones recogidas en este Pliego de prescripciones técnicas se entienden como las mínimas exigibles.

(...)

LOTE 1: UGV1: DRON TERRESTRE CUADRUPEDO DE ALTAS CAPACIDADES DE OPERACIÓN EN TODO TIPO DE TERRENO CON EQUIPAMIENTO DE PERCEPCION Y DE COMUNICACIONES

Descripción:

• *Dron terrestre cuadrúpedo, que permita su utilización en entornos urbanos y naturales, de alta resistencia, incluido el aislamiento al polvo o al agua, agilidad y durabilidad en todo tipo de clima, para su uso en aplicaciones de seguridad, emergencias y catástrofes con las siguientes prestaciones mínimas:*

- PESO en torno a los 50 kilos*
- IP mínimo: IP67*
- Rango de temperaturas de -40 a 55c.*
- VELOCIDAD MÁXIMA 2.5-3 m/s.*
- DISTANCIA MÁXIMA igual o superior a 8 kilómetros.*
- TIEMPO DE FUNCIONAMIENTO en operación estándar sobre las 3 horas o más.*
- CARGA ÚTIL superior a los 10 kilos*
- SISTEMA ABIERTO con Kit de desarrollo de software (SDK) sobre ROS/ROS2*
- Unidad de Control del Operador (UCO)*
- Interfaz HMI*
- Comunicaciones WIFI, Bluetooth, 3G,4G, LTE*
- Lidar 16/32 canales, alcance superior a los 100 metros.*
- Configuración y formación, baterías complementarias, costes de envío.*

El informe técnico analiza la disponibilidad en el mercado de dron cuadrúpedos de similares características a las exigidas en el PPT conforme a la información obtenida en las webs de cada producto, con el objetivo de realizar una comparativa de las características de los robots comercializados y las exigencias del PPT.

Los resultados de la comparativa se recogen en un cuadro de doble entrada en el que se identifica la marca comercial de seis drones y una valoración del grado cumplimiento de los requisitos exigidos en la presente licitación. Los drones objeto de valoración son los siguientes: Ghost Robotics Vision 60, Unitree B2, Deep RoboticsX30 / X30 Pro, MagicLab MagicDog Y1, ANYbotics (Gen D), Deep Robotics Lynx M20 (ruedas+ patas), Boston Dynamics Spot.

El informe técnico tras recoger las características que presentan cada uno de los productos, conforme a las prescripciones exigidas, concluye con una evaluación sobre cada uno de ellos, con el denominador común de que en todos ellos se identifica algún incumplimiento. En concreto y respecto al robot Ghost Robotics Vision 60, referido en el escrito impugnatorio, el informe técnico recoge el siguiente pronunciamiento: «*Temperatura de operación: -40/45 funcionando con el robot ya arrancado, pero no en arranque en frío. No cumple con la carga útil. Se pide carga útil superior a los 10 kilos. Cumple con el resto de los requisitos.*»



El informe técnico finaliza la comparativa en los siguientes términos: «En conclusión: no hay ningún robot comercial “de catálogo” que lo cumpla todo a la vez. La mayoría solo precisan mejorar en dos aspectos: 1) Temperatura mínima o 2) Carga útil.»

A continuación, analiza las plataformas “Open / Custom” de distintos fabricantes sobre las que afirma que «tienen capacidad de ser adaptadas o customizadas por Ingenierías de Integración, Ingenierías de Desarrollo de Producto, o directamente por el propio fabricante.

(...)

entre las posibles empresas con capacidad de customización o desarrollo AD HOC, la mayoría de ellas tienen capacidad de alcanzar las especificaciones de temperatura y carga útil que de partida algunos productos no llegan a alcanzar: Existen al menos 5 soluciones para alcanzar el mínimo de -40º y al menos 2 para sobrepasar los 10kg, perfectamente asequibles sin modificaciones drásticas que pueden ser ofrecidas tanto por fabricantes como por empresas con capacidad de desarrollo o customización:

(...)

En conclusión: Tanto los 6 fabricantes indicados como al menos 9 empresas de ingeniería tienen capacidad potencial de ofrecer un producto que verifique estrictamente todas las especificaciones del Lote 1.»

2.2. En cuanto al segundo motivo, en el que se denuncia la omisión del requisito de marcado CE cuyo cumplimiento es obligatorio conforme a la normativa europea y nacional, el órgano de contratación se opone alegando en el informe aportado lo siguiente: «En relación a la omisión del requisito de marcado CE de las características técnicas del Lote 1 cuyo cumplimiento es obligatorio conforme a la normativa europea y nacional, de acuerdo con la consulta efectuada con fecha de 19 de noviembre de 2025, a las 11:12h, en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se contestó indicando que: “La solicitud de un certificado oficial de distribución tiene como único objetivo garantizar que el fabricante acepta las condiciones bajo las cuales se llevará a cabo la distribución, especialmente considerando la variabilidad existente en el mercado de este tipo de productos. No se busca necesariamente un producto comercial de catálogo. El destino es un laboratorio de investigación, y por tanto puede ser desarrollos a Medida o Customizados ya que su uso se realiza estrictamente en el ámbito de investigación”.

Por este mismo motivo, no se ha especificado si el producto debe contar o no con el marcado CE, ya que no se excluye la posibilidad de que se presenten ofertas que cumplan con lo establecido en el artículo 2.1, letra m) del Reglamento (UE) 2023/1230 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2023: “máquinas o productos relacionados diseñados y fabricados específicamente para investigación y destinados a un uso temporal en laboratorios”, siempre que se demuestre, en su caso, el cumplimiento de los requisitos aplicables.”

Defiende la aplicabilidad al presente asunto de la excepción de marcado CE prevista en el artículo 2.2.m) del Reglamento (UE) 2023/1230, sin que para ello suponga un obstáculo lo alegado por la recurrente de que al estar previsto el uso del dron en campo abierto en entorno natural y urbano, no puede aplicarse esta excepción, argumenta al efecto el órgano de contratación que «Ni en el artículo 2.2.m, ni en ninguna otra legislación aplicable, existe una sola referencia que limite esta excepción al ámbito de laboratorios cerrados. (...).»

(...)

Según se mostró en la contestación al apartado primero, la mayoría de los fabricantes han orientado desde su origen este tipo de robots como Plataformas pensadas explícitamente como “Open” o “Custom” y disponen de SDK, o Kit de Desarrollo de Software, que es un conjunto de herramientas, bibliotecas, documentación y ejemplos de código pensada para que los desarrolladores puedan desarrollar su propio software para la plataforma. Actualmente casi todos estos SDK suelen estar soportados en ROS.

Un uso limitado del SDK (normalmente asociado a customizados preestablecidos) son modificaciones que pueden mantener el marcado CE., Sin embargo, por lo general el SDK suministrado permite llegar más allá. El no poder



acceder a esa funcionalidad anularía cualquier interés de la comunidad investigadora hacia estos tipos de dispositivos, por resultar inútiles para cualquier investigación.

Sin embargo, el carácter abierto del SDK permite llegar mucho más allá de las condiciones en las que se obtuvo el marcado CE. Por ello las modificaciones de software pueden ser, por sí solas, una modificación sustancial si cambian funciones, tipo o prestaciones de forma no contemplada en la evaluación de riesgos original, por ello las empresas de customización se convierten legalmente y de facto en “fabricante” de esa máquina modificada.

Este criterio no se aplica a laboratorios de investigación ya que el concepto de modificación sustancial se aplica a un producto ya puesto en el mercado o en servicio con un CE válido. Se convierten en prototipos que no se han puesto en el mercado ni se usan como máquinas en una instalación industrial o similar.

En la actualidad, todos los grupos de investigación trabajan aplicando modificaciones que superan las características preestablecidas de las máquinas comerciales y que se aplican a técnicas de planificación, sistemas autónomos, sistemas sensoriales avanzado, percepción avanzada (...)»

Tras todo lo expuesto, el informe al recurso concluye en los siguientes términos: «*Por todo ello, y según se desprende del Informe Técnico, entendemos que las condiciones establecidas en los pliegos no limitan la concurrencia, si no que la amplían a empresas de desarrollo, y a empresas con capacidad de customización, habiéndose detectado más de 6 fabricantes y al menos 9 empresas, incluida la presentadora del recurso, que podría participar en el concurso.*»

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

Primera. - Sobre si las características técnicas del equipamiento solicitado en el lote 1 son discriminatorias y restringen indebidamente la competencia.

Mediante el primero de los motivos del recurso se denuncia que las prescripciones técnicas detalladas para el lote 1 en el PPT son discriminatorias y restringen indebidamente la competencia y ello al resultar prácticamente coincidentes a la de un concreto fabricante.

Para la resolución de la controversia planteada debe partirse de lo dispuesto en el artículo 126, apartado 1 de la LCSP conforme al cual: «*Las prescripciones técnicas a que se refieren los artículos 123 y 124, proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia. (...)*». Así pues, siendo la concurrencia e igualdad de trato principios básicos de la contratación pública conforme al artículo 1 del citado texto legal, el respeto a tales principios en el establecimiento de las prescripciones técnicas es un postulado legal indiscutible; no obstante, tampoco debe olvidarse que lo que se proscribía legalmente es el establecimiento de restricciones u obstáculos injustificados a la concurrencia o dicho de otra manera, el precepto legal no impide el establecimiento de prescripciones técnicas no accesibles a todas las potenciales entidades licitadoras, con tal que las mismas respondan motivadamente a la satisfacción de las necesidades públicas.

En el sentido expuesto, es doctrina acuñada por este Tribunal (v.g. Resoluciones 401/2020, de 19 de noviembre y 8/2021, de 21 de enero) que el órgano de contratación goza de discrecionalidad en la configuración de la prestación y de sus características técnicas, siempre y cuando las mismas encuentren adecuado fundamento y justificación en las necesidades y fines perseguidos por la contratación proyectada. Como señalábamos en nuestra Resolución 401/2020, de 19 de noviembre, reiterando a su vez doctrina previa de este Órgano, “*es el órgano de contratación el que, conector de las necesidades administrativas que demanda la Administración y*



conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate, como sucede en el caso enjuiciado.

Así, si una concreta especificación técnica está suficientemente justificada por el órgano de contratación o por su personal técnico, resulta del todo imposible que este Tribunal pueda desvirtuar con argumentos jurídicos el razonamiento técnico que da cobertura a la especificación técnica de que se trate (...).

Asimismo, no debe olvidarse que lo que prohíbe el artículo 126.1 de la LCAP es el establecimiento de prescripciones técnicas que, de modo injustificado, creen obstáculos a la apertura de la contratación pública a la concurrencia.».

Por otro lado, en nuestra Resolución 8/2021, de 21 de enero, compartíamos el criterio sostenido por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, entre otras, en su Resolución 425/2019, de 2 de octubre, al afirmar que «(...) se limita la concurrencia cuando se establecen prescripciones técnicas que sólo puede cumplir uno de los licitadores, no cuando habiendo determinado justificadamente la Administración la necesidad de un producto y estando éste presente en el mercado en una pluralidad de productores (tal y como manifiesta el órgano de contratación) y abierto también a la producción de otros más que quieran fabricarlo, se exige una forma de presentación concreta, determinada por las necesidades a satisfacer y que cualquiera puede cumplir adaptando su producción a lo requerido. La Administración no ha de ajustarse a la forma de presentación que libremente ha elegido cada productor, puede exigir una determinada ajustada a sus necesidades, y son estos, los productores, los que libremente, si quieren participar en la licitación, han de ajustarse a cumplir lo exigido en las prescripciones técnicas, algo que pueden hacer si modifican su forma de producción sin que nada se lo impida.».

Pues bien, la UTE recurrente impugna la cláusula 2 del PPT, alegando al efecto que las especificaciones técnicas combatidas corresponden a un modelo concreto de dron terrestre “VISION 60 Q-UGV” del fabricante “GHOST ROBOTICS”, que es el único que puede cumplirlas, lo que, a juicio de la recurrente, supone una vulneración injustificada de la concurrencia puesto que el órgano de contratación tampoco ha acreditado en la memoria justificativa del contrato las razones que le han llevado a establecer esas exigencias de carácter excluyente.

Por tanto, la recurrente fundamenta su impugnación sobre la base de la exclusividad de una empresa en el cumplimiento de los requisitos técnicos. A este extremo da respuesta el órgano de contratación mediante el informe técnico aportado del que se extraen dos conclusiones esenciales: (i) el dron citado en el recurso no cumple algunas de las prescripciones técnicas exigidas en el pliego; (ii) no hay ningún robot comercial “de catálogo” que las cumpla.

A esas conclusiones se llega tras la valoración de siete modelos de drones sobre los que se concretan distintas deficiencias respecto a las especificaciones de la cláusula 2 del PPT. A continuación, el informe técnico defiende que existen hasta nueve empresas con capacidad de desarrollos ad hoc para customizar el producto de conformidad con las prescripciones técnicas exigidas en el PPT.

En cuanto a la justificación sobre la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el presente contrato, que la recurrente cuestiona, asiste la razón al órgano de contratación al afirmar que la misma obra en el expediente tramitado. Así la cláusula 1 del PPT denominada “Objeto, descripción y alcance del contrato”, en su párrafo cuarto y siguientes se indica: “En los últimos años ha aumentado de manera importante el número de desastres de carácter extremo. Algunos de ellos, están motivados por los cambios en el clima, como la aparición cada vez mayor de episodios climáticos como inundaciones e incendios de 5ª y 6ª generación, los



generados por grandes terremotos y otros episodios de carácter geológico, y los generados por acciones terroristas o militares.

Todas ellas se caracterizan por problemas tales como la desaparición o mal funcionamiento de los sistemas de telecomunicación convencionales, el deterioro, desaparición o imposibilidad de uso de infraestructuras básicas, como carreteras, etc.

Esta actuación trata de abrir vías de comunicación que facilite el contacto temprano con la población afectada, el trabajo de los intervinientes y la protección de las infraestructuras críticas. Proporcionará los medios de última generación necesarios para abordar la Investigación de soluciones operativas para el apoyo y protección de la población, de los intervinientes y de las infraestructuras, especialmente de las infraestructuras críticas. Permitirá implementar propuestas tecnológicas avanzadas en equipos de última generación. Estos equipos permitirán crear burbujas para comunicaciones, y desplegarse de manera temprana en puntos críticos. Para ello se emplearán estrategias en donde interaccionan UGVs adecuados para diferentes escenarios con UAVs dotados de sistemas de telecomunicaciones, y crear una estructura adaptable a la emergencia.

El material que se solicita permitirá el despliegue integrado de burbujas de comunicaciones de manera temprana en puntos críticos del área afectada por un desastre (Como un incendio de 6ª generación o un terremoto) permitiendo mediante la intervención de los UGVs alcanzar sus objetivos para adaptarse a las diferentes condiciones de la emergencia. Es por ello que se recurre para el despliegue de las comunicaciones, esenciales para conectar equipos e intervinientes y población civil, de los dispositivos robóticos (Un dron de alta capacidad de carga, y tres UGVs aptos para diferentes perfiles de escenarios, con capacidad tanto de exploración como de trabajo pesado como el desbrozado, excavado, cabrestantes) que permita la apertura de vías de evacuación de personas y de protección de bienes e infraestructuras. Asimismo, se precisa una furgoneta 4x4 camperizada como centro de control y de comunicaciones para la realización efectiva del despliegue.

El objeto del presente documento es el establecimiento de los requerimientos técnicos básicos para el suministro, instalación, testeo, validación y puesta en marcha de una Infraestructura robótica y de comunicaciones para la protección de la población, los primeros intervinientes y las infraestructuras en escenarios extremos de desastre. (...)»

Por su parte del apartado 2 del cuadro resumen de características del contrato denominado “Necesidades a satisfacer mediante el contrato”, reitera la justificación en los siguientes términos: «En los últimos años ha aumentado de manera importante el número de desastres de carácter extremo. Algunos de ellos, están motivados por los cambios en el clima, como la aparición cada vez mayor de episodios climáticos como inundaciones e incendios de 5ª y 6ª generación, los generados por grandes terremotos y otros episodios de carácter geológico, y los generados por acciones terroristas o militares.

Todas ellas se caracterizan por problemas tales como la desaparición o mal funcionamiento de los sistemas de telecomunicación convencionales, el deterioro, desaparición o imposibilidad de uso de infraestructuras básicas, como carreteras, etc.

Esta actuación trata de abrir vías de comunicación que facilite el contacto temprano con la población afectada, el trabajo de los intervinientes y la protección de las infraestructuras críticas. Proporcionará los medios de última generación necesarios para abordar la Investigación de soluciones operativas para el apoyo y protección de la población, de los intervinientes y de las infraestructuras, especialmente de las infraestructuras críticas. Permitirá implementar propuestas tecnológicas avanzadas en equipos de última generación. Estos equipos permitirán crear burbujas para comunicaciones, y desplegarse de manera temprana en puntos críticos. Para ello se emplearán estrategias en donde interaccionan UGVs adecuados para diferentes escenarios con UAVs dotados de sistemas de telecomunicaciones, y crear una estructura adaptable a la emergencia. El equipamiento adquirido formará parte



del servicio común de investigación de la Universidad de Málaga. El Laboratorio y Área de Experimentación en Nuevas Tecnologías para la Intervención en Emergencias (LAENTIEC) se creó como una iniciativa de investigadores de varios grupos de investigación de la Universidad de Málaga, cuyas actividades están relacionadas con el área de la seguridad, las emergencias y las catástrofes. Por su naturaleza, los grupos de investigación de las Universidades, así como los cuerpos y organismos en el área de la protección civil, la seguridad y las emergencias, precisan someter los resultados de su I+D a procesos de benchmarking que asegure la calidad de los resultados de su investigación, dentro de un entorno controlado y sometido a una adecuada monitorización. Las aplicaciones contemplan diferentes escenarios en campo abierto (outdoor) en entorno natural y en entorno urbano.

Hoy LAENTIEC es un servicio común de investigación de la universidad de Málaga que proporciona acceso a equipamiento científico-técnico, tecnologías, servicios especializados de I+D y asesoramiento técnico experto, a investigadores pertenecientes a la Universidad de Málaga, pero también a investigadores externos a la misma, incluyendo otras Universidades, Centros de investigación, Organismos Públicos y Empresas en el ámbito de la Seguridad, las Emergencias y Catástrofes. El equipamiento científico-técnico disponible está altamente especializado. Está concebido para su uso en escenarios realistas y permite su aprovechamiento por un gran número y variedad de usuarios. Para ello dispone de una carta de servicios, aprobada por el CONSEJO SOCIAL de la Universidad de Málaga.

Ateniéndonos sólo a la Universidad de Málaga habría más de 200 investigadores potencialmente usuarios de los servicios comunes en base al equipamiento subvencionado. Este colectivo se caracteriza por una gran multidisciplinariedad, que es característica de los problemas que aborda LAENTIEC. Afecta a áreas Tecnológicas (TIC, TEP), pero también a áreas de Ciencias de la Salud y Medicina, Recursos Humanos, Medio ambiente, Ciencias Sociales y Jurídicas, Ciencias Matemáticas, Físicas y Químicas, así como diversos organismos públicos directamente relacionados con esta materia.»

Por otro lado, algunas de las prescripciones impugnadas se definen con rangos de valores que no están cerrados ni son estrictos. Así en la cláusula 2 del PPT, respecto al lote 1 se indica entre las características técnicas las siguientes: «- PESO en torno a los 50 kilos; - IP mínimo: IP67; - Rango de temperaturas de -40 a 55c; - VELOCIDAD MÁXIMA 2.5-3 m/s; - DISTANCIA MÁXIMA igual o superior a 8 kilómetros; - TIEMPO DE FUNCIONAMIENTO en operación estándar sobre las 3 horas o más; - CARGA ÚTIL superior a los 10 kilos». Ello supone que la especificación técnica se define en términos de mínimos o aproximación, lo que admite cantidades o capacidades superiores o inferiores, según los casos.

Ciertamente se observa un alto grado de similitud entre las características técnicas de la ficha del producto aportada al recurso y las características técnicas para el lote 1 contenido en el PPT, pero ello no acredita, por sí solo, que no haya otro fabricante que puedan ofertar el producto solicitado. En esta tesis abunda la conclusión con la que finaliza el informe al recurso en la que se afirma que «viii) Que en las citadas condiciones no solamente no se limita a ningún distribuidor o fabricante, sino que lo amplía a empresas de desarrollo, y a empresas con capacidad de customización, habiéndose detectado más de 6 fabricantes y al menos 9 empresas, incluida la presentadora del recurso, que podría participar en el concurso”».

Pues bien, a la vista de todo lo anterior este Tribunal concluye que no se aprecia infracción en la determinación de las especificaciones técnicas exigidas respecto del producto a adquirir en el lote 1, partiendo de la libertad que tiene el órgano de contratación a la hora de determinar la configuración del objeto del contrato y al no haber quedado acreditada la limitación de la concurrencia denunciada por la recurrente y que afirmaba que con las especificaciones contenidas en el PPT la posibilidad de ofertar el suministro quedaba constreñida a un único fabricante.



Procede, pues, la desestimación de este primer motivo del recurso interpuesto.

Segunda. - Sobre la legitimación *ad causam* de la UTE recurrente respecto al segundo de los motivos del recurso.

La UTE recurrente mediante este segundo motivo combate los pliegos debido a que omiten respecto al suministro solicitado en el lote 1, el marcado CE cuyo cumplimiento es obligatorio conforme a la normativa europea y nacional, y ello al encontrarse el bien objeto de suministro dentro del ámbito de aplicación del Reglamento UE 2023/1230.

Pues bien, como anteriormente ya se indicó 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.»*.

Este Órgano, se ha manifestado, entre otras, en sus Resoluciones 30/2017, de 9 de febrero, 222/2018, de 20 de julio, 274/2018, de 28 de septiembre, 280/2018, de 10 de octubre, 298/2018, de 23 de octubre, 226/2019 y 227/2019 ambas de 9 de julio, sobre la legitimación para recurrir, invocando la jurisprudencia mantenida por el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) sobre esta cuestión y especialmente la Sentencia de 20 de mayo de 2008, que expone lo siguiente: *«Para resolver la cuestión de la legitimación y como reconocen las partes, debe tenerse en cuenta que en el orden Contencioso-Administrativo, superando el concepto de interés directo a que se refería el art. 28 de la Ley de Jurisdicción de 1956, la legitimación viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo [art. 24.1 C.E. y art. 19.1.a) Ley 29/98] que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial (S. 29-6-2004). Como señala la sentencia de 19 de mayo de 2000, el mismo Tribunal Constitucional ha precisado que la expresión “interés legítimo”, utilizada en el artículo 24.1 de la Norma Fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de “interés directo”, ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico (sentencia del Tribunal Constitucional 257/1989, de 22 de diciembre), lo que en el ámbito de esta Sala del Tribunal Supremo ha llevado a insistir en que la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (Sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1990), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento (SSTS de 4 de febrero de 1991, de 17 de marzo y 30 de junio de 1995 y 12 de febrero de 1996, 9 de junio de 1997 y 8 de febrero de 1999, entre otras muchas; SSTC 60/1982, 62/1983, 257/1988, 97/1991, 195/1992, 143/y ATC 327/1997).»*.

También conviene traer a colación la Resolución nº 937/2014, de 18 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en la que manifestaba: *«Con carácter general, y conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada en Sentencias como la de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998, entre otras, el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad pública por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializa, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética (Resoluciones 279/2012, de 5 de diciembre, ó 269/2013, de 10 de julio, entre otras muchas). Con base en la anterior premisa, este Tribunal ha declarado (por todas, Resoluciones 162/2013, de 24 de abril, ó 485/2013, de 30 de octubre), que “salvo en los supuestos en que el ordenamiento jurídico reconoce*



legitimación para ejercer la acción pública, no basta como elemento legitimador bastante el deseo de cualquier ciudadano de la legalidad, pues (...) la legitimación “ad causam” conlleva la necesidad de constatar la interrelación existente entre el interés legítimo invocado y el objeto de la pretensión (...)”, entendiéndose que no concurre legitimación activa cuando, aunque sea comprensible el interés del recurrente por defender la legalidad, “no puede resultar adjudicatario del contrato en modo alguno ni obtener ninguna ventaja directa e inmediata de la modificación del acuerdo adoptado”. En definitiva (Resolución 269/2013, de 10 de julio), “para que pueda considerarse, en términos generales, que concurre el interés legítimo es menester que la resolución administrativa impugnada pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite; esto es, el interés legítimo no puede ser asimilado al de interés en la legalidad (SSTC 60/82, y 257/88, entre otras, y SSTs de 14 de marzo de 1997 -RJ1997, 2340- y de 11 de febrero de 2003 -RJ 2003, 3267-, entre otras).» (el subrayado es nuestro)

Asimismo, resulta de interés citar la Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid nº 68/2013, de 8 de mayo: «Especial interés reviste la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 octubre 2003, RJ 2003\8388, que resume la doctrina jurisprudencial del mismo en relación con esta cuestión, recogiendo los argumentos establecidos en la Sentencia más arriba reproducida a los que debe añadirse la siguiente consideración: “Salvo en los supuestos en que el ordenamiento reconoce legitimación para ejercer la acción pública, no basta como elemento legitimador bastante el genérico deseo ciudadano de la legalidad, pues es necesaria una determinada relación con la cuestión debatida ya que como señaló la sentencia de esta Sala de 26 de noviembre de 1994 (RJ 1994, 9331, la legitimación «ad causam» conlleva la necesidad de constatar la interrelación existente entre el interés legítimo invocado y el objeto de la pretensión, o como dijo la Sentencia de 21 de abril de 1997 (RJ 1997, 3337), se parte del concepto de legitimación «ad causam» tal cual ha sido recogido por la doctrina como atribución a un determinado sujeto de un derecho subjetivo reaccional, que le permite impugnar una actuación administrativa que él considera ilegal, y que ha incidido en su esfera vital de intereses y la defensa de ese derecho requiere, como presupuesto procesal, que el acto impugnado afecte, por tanto, a un interés del recurrente”»

Dicha doctrina, de aplicación al supuesto que nos ocupa, determina la falta de legitimación activa de la UTE recurrente respecto al segundo de los motivos del presente recurso especial por las razones que se exponen a continuación.

El núcleo de la impugnación, en este motivo del recurso, va dirigido a la defensa del mercado CE del dron objeto de licitación de conformidad con las previsiones contenidas en el Reglamento UE 2023/1230. Este motivo se alega en el contexto de un recurso en el que la recurrente impugna los pliegos por contener especificaciones técnicas respecto del suministro objeto de la licitación que restringen o dificultan sus posibilidades de acceder al procedimiento de contratación, siendo ese el argumento esgrimido a efectos de legitimación. En tal sentido no se aprecia la conexión material entre el interés invocado y el objeto de esta segunda pretensión. Todo ello dado que lo que se pone de manifiesto es el interés de defender la legalidad en concreto la aplicación del Reglamento UE 2023/1230, más que la defensa de sus propios intereses – en cuanto a que la falta del mercado CE pueda cercenarle la posibilidad de presentarse a la licitación por ello-. Por tanto, estaríamos ante un supuesto de defensa de la legalidad en general, que podría invocar cualquier licitador.

Pues bien, para poder reconocer legitimación a la recurrente debe quedar acreditado el derecho o interés legítimo que le habilita para la interposición de este segundo motivo del recurso especial en materia de contratación, sin que pueda este acreditarse de lo manifestado por la recurrente. La pretensión que ejercita desborda el concepto de legitimación del artículo 48 LCSP, por el contrario, es más una acción en defensa de la legalidad.



Procede, a la vista de lo expuesto, apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 55, letra b) de la LCSP, por falta de legitimación del recurrente, respecto al segundo de los motivos del recurso.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el primero de los motivos de recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades ■■■, en compromiso de unión temporal de empresas, contra el anuncio y los pliegos que han de regir la adjudicación del contrato denominado «Suministro, instalación y puesta en marcha de infraestructura robótica y de comunicaciones para la protección de la población, los primeros intervinientes y las infraestructuras en escenarios extremos de desastre, dividido en seis lotes, en el marco de la ayuda EQC2024-007967-P, financiado por MCIU / AEI / 10.13039/501100011033 / UE, FEDER.» en lo que respecta al lote 1: “Dron terrestre cuadrúpedo de altas capacidades de operación en todo tipo de terreno, con equipamiento de percepción y comunicaciones”, (Expte. SU.33/2025 SARA), promovido por la Universidad de Málaga. Inadmitir el segundo de los motivos del recurso por falta de legitimación *ad causam* de la UTE recurrente.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, que fue acordada por este Tribunal mediante Resolución MC 163/2025 de 25 de noviembre.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso de conformidad con 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.

