

Recurso 654/2025
Resolución 724/2025
Sección Segunda

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

Sevilla, 3 de diciembre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra el anuncio de licitación, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de gestión y promoción de espacios publicitarios de canal Sur Televisión, Canal Sur Radio y Canal Fiesta Radio en sus desconexiones provinciales de televisión y radio» (Expediente EC/2-018/25) convocado por Canal Sur Radio y Televisión, S.A., entidad adscrita a la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA), dependiente de la anteriormente denominada Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa (en la actualidad Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias), 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 Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución.

El valor estimado del contrato asciende a 4.838.400,00 €.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 20 de noviembre de 2025, tuvo entrada en el registro electrónico del Tribunal, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ (la recurrente, en adelante) contra el pliego de cláusulas administrativas particulares -que en el presente expediente se denomina pliego de cláusulas jurídicas particulares (en adelante, PCJP)- y contra el pliego de prescripciones técnicas (PPT) que rigen el contrato indicado en el encabezamiento.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 21 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 se ha recibido en esta sede administrativa con posterioridad.

El 28 de noviembre de 2025 este Tribunal acordó, a instancia de la entidad recurrente, la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación y del plazo de presentación de ofertas.

No ha sido necesario conferir trámite de alegaciones al comunicar el órgano de contratación que no había licitadores que hubieren presentado oferta a la fecha de adopción de la medida cautelar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto.

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la entidad recurrente para la interposición del recurso que no ostenta la condición de licitadora, pero que en su recurso expone los siguientes argumentos para defender que ostenta legitimación.

En este sentido, manifiesta que sus intereses legítimos individuales se han visto perjudicados de manera directa por los términos en los que están redactados el anuncio de licitación, el PCJP y el PPT en la medida que la ilegalidad manifiesta de estos le impide presentar una oferta en condiciones de igualdad con el resto de los licitadores. Al respecto, invoca la Resolución 435/2022, de 17 de noviembre del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, así como la Resolución 19/2022 del Tribunal catalán de Contratos del Sector Público.

El 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. Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...)”*

En el supuesto examinado, los motivos esgrimidos por la recurrente denuncian, entre otras cuestiones, la indefinición del objeto del contrato; la falta de transparencia e inseguridad jurídica en la delimitación del concepto de anunciante de carácter local/ regional; el error en la determinación del valor estimado del contrato y en la cifra mínima de inversión publicitaria neta garantizada; así como la ambigüedad y contradicción de las cláusulas relativas a la subcontratación, o a la determinación del responsable del contrato. Estas circunstancias ponen de manifiesto que los pliegos pudieran restringir o dificultar sus posibilidades de acceder a la licitación en condiciones de igualdad, por lo que queda acreditada su legitimación para recurrir pues, precisamente, las bases de la licitación le provocan un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones.



TERCERO. Acto recurrible.

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

CUARTO. Plazo de interposición.

En el supuesto analizado, el anuncio de licitación fue publicado en el perfil de contratante el 30 de octubre de 2025, día en que los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. Por tanto, el recurso presentado el 20 de noviembre, se ha formalizado en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50 apartado 1 letras a) y b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Sobre el motivo de impugnación referente a la indeterminación del objeto del contrato, consecuente falta de transparencia y vulneración del principio de seguridad jurídica para los licitadores.

Por razones de sistemática, abordaremos a continuación, el primer motivo del recurso, exponiendo, en primer lugar, las alegaciones de las partes, y posteriormente, las consideraciones del Tribunal.

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente solicita de este Tribunal «*Que, teniendo por presentado en tiempo y forma el presente **RECURSO ESPECIAL DE CONTRATACIÓN**, junto con los documentos que se adjuntan, díguese a admitirlo y previa **SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN**, proceda a estimarlo y, en su virtud, declare la nulidad del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, del Pliego de Prescripciones Técnicas y del Anuncio de Licitación del Contrato de Servicio de gestión y promoción de espacios publicitarios de Canal Sur Televisión, Canal Sur Radio y Canal Fiesta Radio en sus desconexiones provinciales de televisión y radio, número de expediente EC/2-018/25, en aquellos artículos y en los términos señalados por el presente recurso especial, y, en consecuencia, ordene al órgano de contratación la modificación de los mismos*». (la negrita no es nuestra)

Alega que los pliegos adolecen de indeterminación y de falta de transparencia al no precisar con claridad el objeto de la contratación, lo que impide que los licitadores conozcan el alcance real de las obligaciones y compromisos a asumir.

En concreto, sostiene que no es posible determinar con arreglo a los pliegos si la calificación de anunciante local, regional y nacional tiene carácter estático o, por el contrario, podrá ser objeto de revisión a lo largo ejecución del contrato. Asimismo, manifiesta que se desconoce cuándo se producirá dicha calificación ya que, según indica, la actual composición de los pliegos permite que pueda efectuarse en el momento de formalización del contrato, o en el momento de formalización de un contrato de espacio publicitario con el anunciante o con cada orden de compra de la actividad publicitaria. Añade, además, que tampoco se concretan cuáles son los anunciantes excluidos del objeto del contrato puesto que del apartado B .1. B) del cuadro de características del contrato del Pliego de cláusulas jurídicas particulares (en adelante, CCC, PCJP) podría interpretarse que quedan excluidos del ámbito de aplicación del contrato (i) los anunciantes activos en cadenas de televisión nacionales en abierto o en cadenas de radio en emisión nacional; y (ii) clientes regionales, entendidos como tales aquellos que se anuncien



en un ámbito superior a cuatro provincias andaluzas, mientras que el PPT en la cláusula 1.1. C) sólo excluye del ámbito de aplicación del contrato a los anunciantes de carácter nacional.

Asimismo, manifiesta que dicha imprecisión alcanza también a la remuneración que recibirá el adjudicatario del contrato, así como en la determinación de la cifra mínima de la inversión publicitaria neta garantizada (en adelante, IPNG) que es la cifra mínima de inversión publicitaria que el adjudicatario se compromete a alcanzar en la ejecución del contrato, garantizando dicha cifra con una fianza definitiva y, en todo caso, de forma directa con su patrimonio. También señala que no alcanzar la IPNG para cada anualidad es una causa específica de resolución del contrato prevista en la cláusula 11 del PPT.

Por otra parte, tacha de indeterminación la calificación de anunciante en un ámbito superior a cuatro provincias de Andalucía que, con arreglo al apartado B .1. B) del CCC del PCJP, pasará a considerarse cliente regional y quedará fuera del ámbito del contrato. Indica que se aprecia una evidente contradicción entre el PCJP y el PPT en la medida que, mientras que del apartado B .1. B) del CCC podría interpretarse que quedan fuera del ámbito de aplicación del contrato (i) los anunciantes activos en cadenas de televisión nacionales en abierto o en cadenas de radio en emisión nacional; y (ii) clientes regionales, entendidos como tales aquellos que se anuncien en un ámbito superior a cuatro provincias andaluzas, el PPT en la cláusula 1.1. C) sólo excluye del ámbito de aplicación del contrato a los anunciantes de carácter nacional.

Sostiene que esta indeterminación impide que los licitadores puedan conocer el objeto de la actividad publicitaria incluida en el ámbito de aplicación del contrato, lo que redundaría en una indefinición del objeto contractual que se configura como un supuesto de nulidad radical del contrato previsto en el artículo 39.1 de la LCSP en concordancia con el artículo 1.262 del Código Civil (en adelante, CC) y el artículo de 47.1.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP en adelante).

Invoca, en apoyo de su pretensión, el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León nº 112/2020, de 7 de abril de 2020, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS) y como muestra de la doctrina de los órganos de resolución de recursos contractuales, la Resolución 344/2017 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de 21 de abril de 2017.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

Con carácter previo, el informe del órgano expone la finalidad perseguida con esta nueva contratación con la que el órgano de contratación lleva a cabo la modificación, en ejercicio de su exclusiva potestad definidora, del alcance de los servicios a contratar, en concreto, de la prestación actual de la actividad de captación publicitaria a través de empresas intermediarias o comisionistas. En ese sentido, manifiesta que Canal Sur Radio y televisión (en adelante, ■) tiene diversificada actualmente la comercialización publicitaria de sus soportes multimedia en la forma que se explica en la memoria del expediente aclarando que las referencias a FORTA deben entenderse efectuadas a la Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicas -en la que se encuadra RTVA-CSR-TV-, que reviste el carácter de poder adjudicador no Administración Pública a los efectos de la LCSP.

Asimismo, indica que “(...) El contrato que tiene adjudicado ■ a ■ tiene previsto su vencimiento el 31 de diciembre de 2025. Aunque este puede ser prorrogado llegada dicha fecha, ■ ha decidido no ejercitar dicha opción por la firme voluntad de esta de reestructurar la gestión comercial de la cartera de soportes actual, consistente en el traspaso a Newix de la gestión comercial de los espacios publicitarios de la radio en su ámbito de emisión autonómico y de los soportes digitales, actualmente gestionado por el exclusivista ■ por las razones que a continuación se expondrán, lo que nos obliga a licitar un nuevo procedimiento para la contratación de aquellos servicios que quedarán fuera de la comercialización dentro del ámbito FORTA.



Después de analizar el funcionamiento del modelo de gestión publicitaria mantenido durante los últimos años, la Dirección de Innovación, Negocio y Comunicación de la RTVA concluye la necesidad de reestructurarlo a fin de optimizar las sinergias que nos ofrecen cada uno de los operadores que gestionan la comercialización de los espacios publicitarios de Canal Sur Radio y Televisión, S.A(...)

(..)Vemos pues que el contrato vigente de captación de publicidad de la que es adjudicataria la recurrente y que lleva gestionando a través de diversas licitaciones en los últimos 19 años, no va a ser prorrogado a su vencimiento el próximo 31/12/2025 y, además, va a sufrir alteraciones en su alcance tras la nueva adjudicación por una decisión de ■ amparada en su exclusiva facultad de delimitación del servicio, eliminándose prestaciones que hoy en día son llevadas a cabo por ■, en concreto todas las emisiones de publicidad en soportes digitales y en las de las Canal Sur Radio y Canal Fiesta Radio consideradas en Cadena, es decir, que no sean en desconexiones provinciales.

Esta alteración sustancial de las prestaciones contenidas en el objeto del contrato que ahora se pretende adjudicar en contraste a las incluidas en el contrato del que ■ es actualmente adjudicataria, es lo que nos obligó a realizar una cuidadosa delimitación de las futuras actividades comerciales que van a estar coexistiendo y que son llevadas por fuerzas de ventas distintas, evitando solapes y articulando procedimientos para dirimir los posibles casos de colisión de intereses entre los distintos operadores.

Es en la persecución de este exclusivo interés por el que la definición del objeto del contrato, que alcanza tanto a soportes como a productos, se hace de un doble modo: de una forma positiva mediante la definición de su alcance, y de otra forma negativa mediante la explicitación de exclusiones tanto a soportes como a productos. Tanto una forma como otra de delimitar el alcance del contrato es evidente que han de integrar el condicionado incluido en el punto 1 del PPT, en su vertiente positiva y negativa, pues dicho alcance constituye "...la realización de la prestación..." que cita el artículo 124 LCSP (...)"

En concreto, frente a las alegaciones formuladas, el informe se opone sobre la base de los siguientes argumentos:

1º Inexistencia de contradicción entre el apartado B.1.B) del CCC del PCJP y la cláusula 1.1.C) del PPT en lo relativo a la definición de la cartera de clientes pues ambos textos contractuales, interpretados de forma sistemática, son complementarios, definen y delimitan, de manera conjunta, el objeto del contrato con total claridad.

Señala que el PPT define unas exclusiones específicas -tanto para soportes y productos como para clientes- en línea con la exigencia del artículo 124 LCSP de regular la realización de la prestación, que el apartado B.1.B del CCC del PCJP también apunta, por lo que no existe contradicción alguna, sino una complementariedad entre ellas. Insiste en que la regulación es precisa y coherente y no solo no hay contradicción, sino que hay un esfuerzo adicional por aclarar conceptos, quedando en clara contraposición el cliente local (como aquel que se incorpora a la cartera de clientes definida dentro del objeto del contrato y que tiene interés por los soportes y productos en desconexiones provinciales de radio y televisión) de aquel otro autonómico y/o nacional (fuera de esta contratación al optar por productos y servicios distintos a desconexiones provinciales hasta cuatro provincias andaluzas, o sea, emisión en cadena en ■ tanto en televisión como radio o por tratarse de un anunciante en emisoras nacionales de radio o televisión).

2º Niega la arbitrariedad en la calificación de los clientes, indicando que el apartado 4.7 del PPT ya declara que "El adjudicatario participará en el diseño de la política comercial de la gestión publicitaria contemplada en el contrato..." en conjunción con CSRTV, para lo cual más adelante los pliegos establecen mecanismos de gobernanza y resolución de conflictos que garantizan la objetividad. Señala que el propio apartado B.1.B) del CCC del PCJP hace referencia a órganos consultivos que las cláusulas 4.5 y 5 del PPT prevén la constitución de un Comité de Coordinación/Comité Operativo para la coordinación más habitual y una Comisión Mixta para la coordinación estratégica, con representación, en ambos casos de ■ y la adjudicataria, para supervisar el cumplimiento del



contrato y resolver incidencias. Considera que no se advierte en los pliegos impugnados ninguna potestad arbitraria de CSRTV a la hora de la descatalogación de un anunciante como local, sino que se instituyen mecanismos de gestión contractual equilibrados en su composición y transparentes en su funcionamiento, previstos para dar respuesta a la dinámica propia del mercado publicitario.

Indica, además, que solo puede deberse a una mala fe procesal la afirmación que efectúa la recurrente sobre el desconocimiento del modo en que los clientes se incorporan al contrato, en la medida que el punto de partida de la cartera de clientes con el que habrá de iniciarse el contrato está previsto y es conocido por la recurrente, como lo es también que la naturaleza de un anunciante se determina en función de su cifra de facturación publicitaria, conocida y publicada en estudios consolidados y aceptados por los operadores del mercado, entre ellos, la recurrente.

De este modo, concluye que la supuesta “indefinición” e “imprecisión” en la configuración del objeto del contrato que la recurrente atribuye a los pliegos, concretado en la imposibilidad de conocer los clientes que van a formar parte de aquel, se desmonta de raíz desde el momento en que la propia recurrente incluye en el Hecho Quinto de su recurso, un cuadro de cifras elaborado, cruzando “...los datos de anunciantes nacionales de la herramienta INFOADEX con los clientes de ■ susceptibles de ser eliminados en esta nueva licitación por ser considerados nacionales”.

III. Consideraciones del Tribunal.

La cuestión controvertida afecta a la configuración del objeto del contrato al plantear la recurrente una serie de imprecisiones que redundarían en una indeterminación de la cartera de clientes que constituye, a su juicio, el elemento o pieza esencial en la contratación proyectada.

A fin de abordar la cuestión litigiosa, conviene reproducir el siguiente clausulado del PCJP.

El apartado 1.B.1 Descripción Objeto del contrato prevé, por lo que aquí nos interesa, lo siguiente:

“El objeto del contrato es la prestación del servicio de gestión y promoción de los espacios publicitarios de los soportes y productos de Canal Sur Radio y Televisión, S.A. para la cartera de clientes que se recogen en el presente pliego.

A) Soportes y productos.

- Comercialización de la publicidad que emita Canal Sur Televisión exclusivamente en sus desconexiones provinciales vía ondas hertzianas ya sea por sistema analógico o digital (TDT). En consecuencia, no se considerará objeto de este contrato la publicidad emitida a través de cualquier otra plataforma de difusión que retransmita la señal, en directo, de Canal Sur. La empresa adjudicataria dispondrá para comercializar de 15 minutos al día y por cada una de las ocho provincias andaluzas distribuidos en bloques a lo largo de su parrilla, con la siguiente distribución por franjas:

Franja de Mañana 4'

Franja de Noticias 4'

Franja de Tarde 4'

Franja de Prime Time 1'

Franja de Madrugada 2'

- Comercialización de la publicidad de las emisoras de radio: Canal Sur Radio y Canal Fiesta Radio en sus desconexiones provinciales. La empresa adjudicataria dispondrá para comercializar para Canal Sur Radio un total de 54 minutos al día de lunes a viernes y 28 minutos los fines de semana por cada una de las ocho provincias andaluzas; y para Canal Fiesta Radio, un total de 38 minutos al día de lunes a viernes y 21 minutos los fines de semana por cada



una de las ocho provincias andaluzas distribuidos en bloques a lo largo de su parrilla con la siguiente distribución por franjas:

CSR DESCONEXIÓN (L-V) DESCONEXIÓN FIN DE SEMANA

Franja de 6:00 a 12:00 21'

Franja de 12:00 a 15:00 12' Total día

Franja de 15:00 a 20:00 15'

Franja de 20:00 a 00:00 6'

Total: 54´ 28´

CFR DESCONEXIÓN (I-V) DESCONEXIÓN FIN DE SEMANA

Franja de 7:00 a 12:00 16' Total día

Franja de 12:00 a 20:00 22'

Total: 38´ 21´

B) Cartera de clientes de Canal Sur Radio y Televisión, S.A. objeto del contrato:

Los anunciantes objeto de este contrato son aquellos que tienen un carácter local conforme a la siguiente definición:

Anunciante de carácter local: Se trata de un perfil configurado por anunciantes con interés en publicitarse en un entorno cercano cuyo ámbito de acción comercial no excede de la Comunidad Autónoma de Andalucía por corresponder este territorio a su ámbito de actividad e interés publicitario.

Estos anunciantes no son activos en cadenas de televisión nacionales en abierto, Atresmedia y/o Mediaset, o en cadenas de radio en emisión nacional como Cadena Ser, Cope y Onda Cero.

La contratación publicitaria objeto de este contrato (desconexiones provinciales de publicidad de televisión y radio) no podrá ser superior a cuatro provincias invariables para un mismo anunciante producto de forma simultánea ni en periodos temporales consecutivos, salvo autorización expresa de la Dirección de Innovación, Negocio y Comunicación de la Agencia Pública Empresarial de la RTVA, a partir de las propuestas remitidas formalmente por el adjudicatario. En caso de que un anunciante desee anunciarse en un ámbito superior a cuatro provincias pasará a considerarse cliente regional y quedará fuera del ámbito del presente contrato.

En caso de conflicto de intereses comerciales entre las empresas que integran la estructura comercial de Canal Sur Radio y Televisión se resolverá según criterio argumentado por la Dirección de Innovación, Negocio y Comunicación tras resolución de consulta previamente trasladada a sus órganos consultivos”.

Por su parte, el apartado 1.1 C del PPT “Exclusiones al objeto del contrato” prevé, en lo que aquí nos interesa, lo siguiente:

C) Cartera de clientes de Canal Sur Radio y Televisión, S.A. excluida del contrato:

- Anunciante de carácter nacional: se define como tal a los anunciantes cuyo ámbito de comunicación excede de la Comunidad Autónoma de Andalucía y además son considerados clientes activos en cadenas de televisión nacionales en abierto, Atresmedia y/o Mediaset, o en cadenas de radio en emisión nacional como Cadena Ser, Cope y Onda Cero, según los estudios sobre el mercado publicitario publicados de forma recurrente”.

Pues bien, a la vista del clausulado anteriormente transcrito, se infiere lo siguiente:

a) Ostentan el carácter de anunciantes locales -incluidos dentro de la cartera de clientes a la que alcanza la prestación del servicio a contratar- aquellos “anunciantes con interés en publicitarse en un entorno cercano cuyo ámbito de acción comercial no excede de la Comunidad Autónoma”. Este primer grupo aparece definido en los pliegos impugnados por un doble elemento: positivo y negativo como veremos a continuación.



b) Por delimitación negativa, todo anunciante local cuyo ámbito de emisión exceda cuatro provincias pasa a considerarse regional (repárese que los productos y servicios objeto de la licitación son desconexiones provinciales), por lo que, conforme a lo previsto en los pliegos impugnados, no entra dentro de la cartera de clientes del licitador aquel anunciante cuyo ámbito de operación deba catalogarse como autonómico o regional. No ostenta, por tanto, el carácter de anunciante local el que, no excediendo del ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, supera la emisión en simultáneo o en períodos temporales consecutivos en más de cuatro provincias andaluzas.

c) Asimismo, el apartado 1.B.1 indica que los anunciantes incluidos en la cartera de clientes no son activos en cadenas de televisión nacionales en abierto, Atresmedia y/o Mediaset, o en cadenas de radio en emisión nacional como Cadena Ser, Cope y Onda Cero. Dicha previsión cohonesta con lo establecido en el apartado 1.1 C del PPT que define el anunciante de carácter nacional (no incluido dentro del objeto del presente contrato) aquellos cuyo ámbito de comunicación excede de la Comunidad Autónoma de Andalucía y además son considerados clientes activos en cadenas de televisión nacionales en abierto, Atresmedia y/o Mediaset, o en cadenas de radio en emisión nacional como Cadena Ser, Cope y Onda Cero, según los estudios sobre el mercado publicitario publicados de forma recurrente, y que estarían excluidos del objeto del contrato.

d) La contratación publicitaria objeto de este contrato (desconexiones provinciales de publicidad de televisión y radio) no podrá ser superior a cuatro provincias invariables para un mismo anunciante producto de forma simultánea ni en periodos temporales consecutivos, salvo autorización expresa de la Dirección de Innovación, Negocio y Comunicación de la Agencia Pública Empresarial de la RTVA, a partir de las propuestas remitidas formalmente por el adjudicatario.

No advertimos que no exista en el clausulado la imprecisión en la delimitación del objeto del contrato que denuncia la recurrente.

En este sentido, asiste la razón al órgano de contratación cuando indica que la definición del objeto del contrato, que alcanza tanto a soportes y productos como a la cartera de clientes se efectúa en los pliegos impugnados desde una doble perspectiva: positiva una, mediante la definición de su alcance, y negativa, por otro lado, mediante la delimitación y definición de las exclusiones tanto respecto de los soportes y productos, y en concreto, respecto de la cartera de clientes, que es precisamente el elemento sobre el que recae la controversia.

Por otra parte, respecto de la arbitrariedad que la recurrente achaca a la indeterminación en los pliegos en relación con la eventual calificación de los clientes como local, regional o nacional, y la viabilidad de su variación a lo largo del plazo de ejecución del contrato, consideramos que hemos de dar nuevamente la razón al órgano de contratación cuando rebate la arbitrariedad que se le imputa.

En primer lugar, porque, como pone de manifiesto el informe del órgano al recurso, la catalogación del cliente se hace en función de las previsiones establecidas en los pliegos anteriormente analizadas que ofrecen los parámetros para determinar cuándo nos encontramos ante un anunciante local, regional o nacional. Asimismo, indica que podrán utilizarse estudios de referencia contrastada como el estudio InfoAdex, y otras fuentes consolidadas del sector (KantarMedia, Auditsa...) y, en el ámbito de la gestión operativa, se empleará el sistema de gestión comercial de la RTVA. A mayor abundamiento, en aquel se indica que la aclaración a dicha cuestión que ya le fuera formulada por la recurrente se le facilitó en la consulta realizada el pasado 20 de noviembre, que fue objeto de publicación en el perfil del contratante.



En segundo lugar, el referido informe indica que en dicha consulta también se le informó que la clasificación de un anunciante es susceptible de cambio en función de la propia evolución del mercado y, particularmente, de los cambios que afecten al propio anunciante. Asimismo, se detallan las formas en que se haría una posible reasignación (a petición de la fuerza de ventas de la RTVA de la cual formaría parte el adjudicatario del pliego), y los instrumentos mediante los que se haría dicho cambio de categoría: los foros pertinentes (Comité Operativo, Comité de Coordinación y Comisión Mixta. Además, el informe al recurso explica de manera convincente, a juicio de este Tribunal, la peculiaridad del mercado publicitario, su naturaleza dinámica y la posibilidad, por tanto, que un cliente específico incardinado inicialmente como local puede mutar conforme cambie el ciclo de vida de su actividad publicitaria, por lo que la cartera de clientes, establecida en base a su naturaleza, no puede ser nunca estática. Además, explica que es factible conocer cuándo se producirá dicha clasificación, esto es: cuando se produzca un cambio en la naturaleza del anunciante y que, además, ello es perfectamente objetivable mediante herramientas explicitadas en el PPT, mencionando, a título ejemplificativo, InfoAdex y otros estudios sobre el mercado publicitario publicados de forma recurrente y de general aceptación por los operadores intervinientes en este.

Resulta, además, un extremo para tener en cuenta lo que el informe del órgano al recurso indica, para refutar las alegaciones y manifestaciones vertidas, en concreto, la contradicción inherente al hecho de que la recurrente inserte un cuadro de cifras elaborado, según sus términos, cruzando “...los datos de anunciantes nacionales de la herramienta INFOADDEX con los clientes de GUADALMEDIA susceptibles de ser eliminados en esta nueva licitación por ser considerados nacionales” lo que de por sí viene a desvirtuar la imposibilidad que alegan respecto de la delimitación inicial del ámbito de clientes.

Por otra parte, y como señala el informe al recurso, el pliego incorpora previsiones relativas a mecanismos de gobernanza y resolución de conflictos que garantizan la objetividad. En este sentido, el propio apartado B.1.B) del CCC hace referencia a órganos consultivos que las cláusulas 4.5 y 5 del PPT concretan en la constitución de un comité de Coordinación/comité Operativo para la coordinación más habitual y una comisión mixta para la coordinación estratégica, con representación en ambos casos de CSRTV y la adjudicataria, para supervisar el cumplimiento del contrato y resolver incidencias.

Así, la cláusula 5 del PPT bajo la rúbrica “Comisión Mixta” prevé lo siguiente:

“Canal Sur Radio y Televisión, S.A., en su caso, a través de la Dirección de Innovación, Negocio y Comunicación de la Agencia Pública Empresarial de la RTVA y la empresa adjudicataria constituirán una Comisión Mixta que supervisará el cumplimiento del contrato, conociendo de las posibles incidencias de la gestión encomendada y de los reportes derivados de la implementación de la política comercial.

La Comisión Mixta estará integrada por cuatro miembros, de los cuales, dos serán nombrados por la empresa adjudicataria y dos por la Agencia Pública Empresarial de la RTVA, actuando uno de ellos como secretario, y siendo el otro el/la Director/a de Innovación, Negocio y Comunicación de la Agencia Pública Empresarial de la RTVA o la persona que lo sustituya y que ostentará la presidencia de la misma y como tal podrá ejercer el voto de calidad en aquellas ocasiones en las que no exista acuerdo.

Es competencia de la citada Comisión, entre otras, aprobar trimestralmente la distribución de los espacios publicitarios para comercializar, así como el diseño y seguimiento de las políticas comerciales y seguimiento de la ejecución de las condiciones contenidas en el presente Pliego. La decisión última respecto a estas políticas recaerá en la Dirección de Innovación, Negocio y Comunicación de la Agencia Pública Empresarial de la RTVA, refrendada por los órganos de control internos establecidos a efectos del presente contrato”.

No advertimos, por consiguiente, que el pliego genere inseguridad jurídica ni que pueda tacharse el objeto del contrato de indeterminado.



Sobre lo anterior, como venimos señalando en nuestras resoluciones, este Tribunal no puede desvirtuar con razonamientos jurídicos la motivación técnica que da cobertura a la determinación del objeto contractual o a alguna de sus prescripciones técnicas (v.g. Resolución 111/220, de 14 de mayo). Asimismo, es doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de órganos de resolución de recursos contractuales que el poder adjudicador goza de un ámbito de libertad y discrecionalidad en la configuración del objeto del contrato. En este punto, se ha de acudir a la reiterada doctrina acuñada por este Tribunal (v.g., entre otras, Resoluciones 249/2016, 295/2016, 203/2017, 104/2018, 109/2018, 158/2018, 189/2018, 144/2019, 146/2019 y 230/2020) conforme a la cual es el órgano de contratación el que, conocedor 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, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores.

Asimismo, señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (v.g., entre otras muchas, las Resoluciones 244/2016, 362/2022 y 812/2022), que el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a esta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la Administración, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28.1 y 99 de la LCSP. Por ello, señala el citado Tribunal que la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que persigue. Y concluye que no deben olvidarse, pues, las amplias facultades del órgano de contratación a la hora de la determinación y conformación del objeto contractual, gozando de un amplio margen de discrecionalidad para determinar la prestación que se pretende contratar.

En este sentido, la memoria obrante en el expediente (documento 5) justifica la contratación proyectada y la idoneidad en función de la necesidad a satisfacer exponiendo los motivos que conducen a la reestructuración del modelo de gestión publicitaria a fin de optimizar las sinergias que nos ofrecen cada uno de los operadores que gestionan la comercialización de los espacios publicitarios de CSRTV.

Procede, por tanto, desestimar el motivo de impugnación, por las razones expuestas.

SEXTO. Fondo del asunto. Sobre el motivo de impugnación relativo al error en la determinación del presupuesto base de la licitación, del valor estimado del contrato y de la cifra mínima de inversión publicitaria neta garantizada.

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Sostiene que el presupuesto base de licitación (PBL) el valor estimado (VE) y la inversión publicitaria neta garantizada se han calculado de manera errónea por las razones que expone y que analizaremos más adelante.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, en el informe al recurso niega la imputación de error en la determinación del PBL y concluye en la falta de acreditación de la incorrección que se denuncia, frente a la justificación de las cifras que se contienen en el CCC.



Al respecto, concluye que aparece suficientemente acreditado que, tanto el límite mínimo que inicia los tramos reflejados en el cuadro de IPNG y comisiones del pliego (2.550.000 €) como el límite máximo del mismo (4.200.000 €) se ajustan a estimaciones fidedignas y ponen de manifiesto la corrección del cálculo efectuado por CSRTV para estimar las ventas máximas posibles y, por ende, el PBL que deriva de ellas como expresión de la retribución máxima estimada. Así, indica que, entre estas dos cantidades se reflejó el siguiente escalado de IPNG y comisiones que consta en los pliegos, que ofrece un margen más que suficiente para que las posibles empresas interesadas puedan ajustar sus previsiones de ventas a sus planes de negocio que tendrán que incluir y justificar en sus proposiciones.

III. Consideraciones del Tribunal.

La cuestión para dirimir no versa, a la vista de las alegaciones de las partes, sobre la insuficiencia del PBL ni del VE, ni sobre la infracción de los artículos 100 a 102 de la LCSP circunscribiéndose la presente controversia únicamente a la incorrección de los cálculos efectuados para la determinación del PBL.

Conviene acudir, por tanto, a lo dispuesto en el apartado C. 1.- *Presupuesto de licitación* del CCC del PCJP que prevé lo siguiente en relación con la determinación del PBL:

“El presupuesto de licitación, como límite máximo de gasto, consistirá en la retribución del contratista que comprenderá exclusivamente un porcentaje sobre los ingresos netos (IVA excluido) efectivamente generados y recaudados por la explotación de dichos espacios. En este sentido, el presupuesto de licitación del contrato asciende a la cantidad de 2.016.000 euros + 423.360 euros IVA, importe correspondiente a las comisiones máximas estimadas a percibir por el adjudicatario en los dos años de duración inicial del contrato. Dicho presupuesto resulta de aplicar el porcentaje más alto de retribución sobre el importe máximo estimado de ventas anuales: ventas anuales estimadas máximas de publicidad provincial de 4.200.000 € x 24% comisión x dos años.

Esta cifra de 4.200.000 es la que la actual adjudicataria realizó en 2024 formando parte de su actividad tanto la comercialización de los espacios publicitarios de la radio en su ámbito de emisión autonómico o en cadena como la de los soportes digitales, que ahora pasarán a comercializarse a través de Newix Media, que supusieron en ese ejercicio 900.000 €. Por consiguiente, alcanzar una cifra de ventas superior a los 4.200.000 € con los soportes incluidos en el presente expediente se considera una cifra poco realista por lo que se ha establecido esta IPNG como límite máximo a alcanzar y en atención a ella se fija la retribución máxima (presupuesto base de licitación) en los citados 2.016.000 € (...).”

La recurrente alega, en primer lugar, sobre la base del contenido del documento nº 4 que adjunta a su escrito de recurso, que la cifra de ventas anuales en 2024 no fue de 4.200.000 euros – como figura en el apartado transcrito del pliego- sino de 4.106.718 euros ya que el órgano de contratación ha incluido, de manera errónea, en el cálculo de enero y febrero de 2024 las ventas publicitarias de “Youtube” y Marcas correspondientes al contrato anterior.

Frente a ello, el informe del órgano opone que la recurrente no acredita tal extremo y en su lugar, lo que aporta es la cifra de 4.218.885,56 € -como resultado total- que en el pliego se ha redondeado a la cifra de 4.200.000 euros.

Pues bien, consideramos que asiste la razón al órgano de contratación porque, no habiéndose acreditado de contrario de manera fehaciente el error que se imputa, no es posible advertir la incorrección en el cálculo del PBL que sostiene la recurrente.



Por otra parte, la recurrente esgrime que, teniendo en cuenta las exclusiones objetivas de la publicidad objeto del contrato respecto de la licitación anterior, esto es, la radio de emisión autonómica o en cadena, soportes digitales y publicidad institucional, la cifra a detraer no es de 900.000 euros (según el criterio de Canal Sur) sino de 1.702.256 euros.

El informe del órgano, ante tal alegato, se basa en la explicación que figura en el apartado anteriormente transcrito y ofrece las siguientes razones:

1º Si se considerara correcto el cálculo contenido en el cuadro que la recurrente incluye en su Hecho Quinto y de-trajéramos -por las líneas de negocio que en el nuevo contrato se eliminan- la cantidad de 1.702.256 € en lugar de los 900.000 € que se recogen en el pliego, la inversión de publicidad neta garantizada (en adelante, IPNG) se reduciría de 4,2 millones a 2,5 millones (4.200.000- 1.700.000=2.500.000 €). La cifra de IPNG mínima que CSRTV ha incluido en su primer tramo parte, precisamente, de 2.550.000 €, que es la IPNG mínima que CSRTV pretende asegurarse en el nuevo contrato. A partir de ahí se establecen distintos tramos hasta llegar a los 4.200.000 € señalados como límite máximo.

2º La cifra de 1.702.256 que la recurrente propone como importe a detraer por las líneas de negocio ahora excluidas del contrato, deriva de un cuadro que contempla una cifra de 703.949,47 € correspondiente a ingresos por clientes con emisión local en cadenas nacionales. Indica que el objeto del nuevo contrato es la emisión en desconexiones provinciales, es decir, el “target” de anunciante que se pretende captar es el local. En este sentido, el informe puntualiza que el hecho de que un anunciante venda su producto en la emisión local de una cadena nacional (a título ejemplificativo, cadena SER, COPE u Onda Cero) no elimina el carácter de local, pues el pliego al que excluye es al que en estas cadenas se anuncia “en emisión nacional”. Por consiguiente, si de la cifra de 1.700.000 € citada por la recurrente se eliminan 700.000 € que han introducido de forma indebida, nos situamos en un millón de euros, cifra que se aproxima a la de 900.000 € que fija el pliego.

Pues bien, a juicio de este Tribunal, han de prevalecer las razones y la explicación ofrecida por el órgano de contratación frente a los argumentos ofrecidos por la recurrente que viene a efectuar un cálculo paralelo que no justifica documentalmente, por lo que no es posible acoger la pretensión y procede, por tanto, desestimar el motivo de impugnación.

SÉPTIMO. Fondo del asunto. Sobre el motivo de impugnación referido a la nulidad de la cláusula 25 del PCJP y del apartado F.2 y F.5 del cuadro de características del PCAP.

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Enuncia varias contradicciones detectadas en los pliegos que, a su juicio, deberían ser corregidas para que los licitadores pudieran presentar su oferta y que atañen a las siguientes cuestiones:

(i) En materia de subcontratación, alega que la redacción de la cláusula 25 del PCJP resulta confusa puesto que no permite descartar si es posible que el contratista indique su intención de subcontratar en el momento de iniciar la ejecución del contrato o debe indicarlo expresamente con la presentación de su oferta.

(ii) Denuncia la falta de claridad respecto de la obligación de identificación del responsable de la ejecución del contrato, argumentando que, por un lado, el apartado F. 2 del Cuadro de Características del PCJP señala que el adjudicatario deberá informar de los nombres y perfiles de las personas que desempeñarán las funciones anteriormente requeridas en el plazo de 15 días tras la firma del contrato (entre los que se incluye al responsable del proyecto) y, por otro lado, el punto 5 de ese mismo apartado obliga a especificar nombres, cualificación profes-



sional del personal responsable de la ejecución en el Plan de Negocio que debe incluirse en el sobre 2 de la oferta.

Considera que dichas contradicciones son determinantes de la nulidad de dichas cláusulas mencionando, entre otras, la Resolución 117/2017, de 27 de enero de 2017 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; la Resolución 232/2015, de 12 de abril de este Tribunal, así como el Acuerdo 94/2015, de 26 de octubre de 2015 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

Concluye que dichas previsiones impiden a los licitadores que presenten una oferta conociendo el verdadero alcance de las posibilidades de subcontratación y de la necesidad de identificar al personal responsable de la ejecución del contrato.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe al recurso se opone a la pretendida nulidad radical que se solicita, y señala lo siguiente:

a) Respecto de la subcontratación, califica de inaudito que un recurso especial en materia de contratación propugne como causa de nulidad radical una cláusula de un pliego que regula la subcontratación transcribiendo al pliego el contenido de las letras a), b) y c) del apartado 2 del referido precepto.

b) Respecto de los apartados F.2 y F.5 del CCC, indica que el apartado F.2 regula los criterios de solvencia exigidos para poder resultar adjudicatario del contrato mientras que el F.5 se refiere a la obligación de especificar nombres y cualificación profesional del personal responsable de la ejecución. Así, reconoce que la mención contenida en el citado apartado F.5 que literalmente indicaba “*Sí, a incluir en el denominado Plan de Negocio que se acompañará como contenido del sobre electrónico nº 2*” es un error ostensible del pliego pues el mismo CCC en su apartado F.2 establece que la empresa adjudicataria deberá informar de los nombres y perfiles de las personas que desempeñarán las funciones anteriormente requeridas en el plazo de 15 días tras la firma del contrato, no en el momento de formular su oferta. No obstante, indica que la mención del apartado F.5 es un error material de los previstos en el artículo 122.1 LCSP y, como tal, susceptible de corrección, manifestando que ha procedido a su corrección mediante la inserción en el perfil del contratante con fecha de 25 de noviembre pasado de una corrección de errores en tal sentido.

III. Consideraciones del Tribunal.

La primera cuestión para dilucidar es la posible confusión generada por la redacción de la cláusula 25 del PCJP relativa a la subcontratación que tiene el siguiente contenido:

“El contratista podrá concertar con terceros la realización parcial de la prestación con sujeción a lo que dispongan los pliegos, salvo que conforme a lo establecido en el apartado Ñ del Cuadro de Características, la prestación o parte de la misma haya de ser ejecutada directamente por el primero.

La celebración de los subcontratos estará sometida al cumplimiento de los siguientes requisitos

1. Los licitadores deberán indicar en la oferta la parte del contrato que tengan previsto subcontratar, señalando su importe, y el nombre o el perfil empresarial, definido por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica, de los subcontratistas a los que se vaya a encomendar su realización. Los subcontratos que no se ajusten a lo indicado en la oferta, por celebrarse con empresarios distintos de los indicados nominativamente en la misma o por referirse a partes de la prestación diferentes a las señaladas en ella, no podrán celebrarse hasta que transcurran veinte días desde que se hubiese cursado la notificación y aportado las justificaciones de que éstos no están incurso en prohibición de contratar, salvo que con anterioridad hubiesen sido autorizados expresamente. Este régimen



será igualmente aplicable si los subcontratistas hubiesen sido identificados en la oferta mediante la descripción de su perfil profesional. Al efecto, en el apartado Ñ del Cuadro de Características se indicará si las personas licitadoras tendrán la obligación de cumplimentar la sección D, de la parte segunda del DEUC.

2. En todo caso, el contratista deberá comunicar por escrito, tras la adjudicación del contrato y, a más tardar, cuando inicie la ejecución de este, al órgano de contratación la intención de celebrar los subcontratos, señalando la parte de la prestación que se pretende subcontratar y la identidad, datos de contacto y representante o representantes legales del subcontratista, y justificando suficientemente la aptitud de este para ejecutarla por referencia a los elementos técnicos y humanos de que dispone y a su experiencia, y acreditando que el mismo no se encuentra incurso en prohibición de contratar.

El contratista principal deberá notificar por escrito al órgano de contratación cualquier modificación que sufra esta información durante la ejecución del contrato principal, y toda la información necesaria sobre los nuevos subcontratistas (...)

Por otra parte, el apartado Ñ del CCC -respecto de la subcontratación- dispone lo siguiente:

“Obligación de aportación inicial. Para el caso de que el licitador quisiera recurrir a la subcontratación con un tercero de determinadas prestaciones del contrato, deberá así indicarlo así en el DEUC. El adjudicatario deberá notificar por escrito al órgano de contratación de CSRTV cualquier modificación que sufra esta información durante la ejecución del contrato, remitiendo toda la información adicional sobre los nuevos subcontratistas.

- Limitaciones subcontratación. Las previstas en la LCSP”.

A la vista de la literalidad del pliego, hemos de convenir con el órgano de contratación que ninguna irregularidad se advierte ni tampoco genera confusión alguna la redacción de esta, insistimos en el concreto extremo que denuncia la recurrente, la confusión en torno a si el contratista ha de manifestar su intención de subcontratar en el momento de presentación de la oferta, o en el momento de iniciar la ejecución del contrato. En este sentido, la referida cláusula indica que *Los licitadores deberán indicar en la oferta la parte del contrato que tengan previsto subcontratar, señalando su importe, y el nombre o el perfil empresarial, definido por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica, de los subcontratistas a los que se vaya a encomendar su realización.* Obligación esta que se concreta en el apartado Ñ al contemplar que el licitador que pretenda recurrir a la subcontratación deberá indicarlo así en el DEUC (esto es, con la presentación de su oferta).

A juicio de este Tribunal, no cabe advertir la confusión que se denuncia y por tanto, no puede tener acogida la pretensión de nulidad radical que se predica.

Respecto de la inconcreción denunciada relativa a los apartados F.2 y F.5 del PCJP constatamos, atendiendo a lo indicado en el informe del órgano al recurso, que en puridad se ha producido la pérdida sobrevenida del objeto respecto de dicha alegación en la medida que, como en aquel se indica, se ha procedido a una corrección del error advertido en el apartado F.5. Así, este contemplaba (en su redacción inicial) la obligación de especificar nombres, y cualificación profesional del personal responsable de la ejecución en el denominado Plan de Negocio que se acompañará como contenido del sobre electrónico nº 2 cuando, en realidad, atañe a la obligación de la empresa adjudicataria de informar de los nombres y perfiles de las personas que desempeñarán las funciones requeridas en el plazo de 15 días tras la firma del contrato, no en el momento de formular su oferta.

Este Tribunal ha podido corroborar que mediante resolución del órgano de contratación de fecha 24 de noviembre de 2025 publicada en el perfil de contratante ese mismo día se ha rectificado, al amparo del artículo 122 de la LCSP el error material advertido respecto del apartado F.5 en el sentido de indicar que el contenido correcto es el siguiente:



“5. - Obligación de especificar nombres, cualificación profesional del personal responsable de la ejecución: Sí, tras la adjudicación del contrato en el modo previsto en el apartado F.2 del CCC”.

Pues bien, sin prejuzgar este Tribunal la actuación del órgano de contratación y la corrección efectuada del error advertido, con posterioridad a la interposición del presente recurso especial, lo cierto es que ha desaparecido de manera sobrevenida el objeto de impugnación en lo relativo al extremo denunciado.

Procede, por tanto, la desestimación del motivo respecto de la cláusula 25 del PCJP y declarar la pérdida sobrevenida del objeto de impugnación en los términos analizados respecto del apartado F5 del CCC del PCJP.

OCTAVO. Fondo del asunto. Sobre el motivo de impugnación referido a la infracción del artículo 122.2 de la LCSP por la ubicación incorrecta de la cláusula relativa a la causa específica de resolución del contrato.

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Denuncia la previsión en la cláusula 11 del PPT de una causa específica de resolución del contrato, a pesar de tratarse de una cuestión eminentemente jurídica vulnerando lo dispuesto en el artículo 68.3 del Real Decreto 1098/2021 de 12 de octubre por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

La recurrente sostiene que la cláusula 11 del PPT, que establece como causa de resolución el no alcanzar la IPNG, debería figurar en el PCAP por su naturaleza jurídica.

Invoca, al respecto, la preceptiva separación de su contenido y la prohibición de que el PPT regule lo reservado al PCAP que determina la prevalencia de este sobre aquél en los supuestos de disparidad en el contenido de las materias reservadas al PCAP o prohibidas al PPT. Incide en que este último debe limitarse a regular las cuestiones técnicas y en caso de diferencia entre ambos, por aplicación del principio de especialidad, ha de prevalecer el PCAP.

Menciona el informe 3/2012 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Valencia; la Sentencia del Tribunal Supremo 2029/2021, de 19 de mayo, así como la resolución 50/2022 del Órgano administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi

Asimismo, trae a colación diversas resoluciones de los tribunales administrativos y de las juntas consultivas, entre otros, la Resolución 77/2015, de 3 de junio del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, o el informe 3/2012 de la Junta Consultiva de Contratación de Valencia, y sostiene que el principio de especialidad que prohíbe al PPT regular cuestiones jurídicas reservadas al PCAP determina la nulidad de la referida cláusula.

Invoca, en apoyo de su pretensión, la sentencia del Tribunal Supremo 2029/2021, de 19 de mayo, que concluía que, al no existir una relación jerárquica entre ambos documentos que permita la prevalencia de uno sobre otro, la discrepancia entre el PCAP y el PPT ha de ser resuelta en base al principio de especialidad, en función de lo que corresponde regular a cada uno de ellos.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano al recurso se opone reconociendo que, si bien es cierto que la LCSP, en virtud del principio de especialidad de cada uno de los documentos obligatorios que regulan el contrato (PCJP y PPT), distribuye las



materias entre ambos pliegos, este motivo de impugnación obvia la naturaleza intrínsecamente técnica y prestacional de la obligación cuyo incumplimiento se regula.

En concreto, indica que *“La IPNG es el principal indicador de rendimiento y la obligación esencial de carácter técnico-comercial del contrato. Su consecución es el núcleo de la prestación del servicio y, como ya tuvimos ocasión de poner de relieve en nuestra oposición a la causa de nulidad 1, los PPT han de regular las prescripciones que hayan de regir la realización de la prestación (artículo 124 LCSP). Por tanto, es plenamente coherente que el PPT, que define las condiciones técnicas de la prestación, especifique que el incumplimiento de este objetivo fundamental del contrato, mensurable conforme a datos económicos objetivos y controlable mediante los reportes periódicos que el propio PPT instituye y las comisiones de control que el mismo establece, constituye un incumplimiento del contrato muy grave.”*

En definitiva, concluye que ambos pliegos actúan de forma coordinada y complementaria, sin que la ubicación de dicha cláusula en el PPT suponga en absoluto un vicio de nulidad, al estar la causa de resolución genérica perfectamente recogida en el PCAP.

III. Consideraciones del Tribunal.

La controversia se suscita en torno al contenido de la cláusula 11 del PPT y si vulnera las previsiones legales y reglamentarias sobre el contenido que deben tener, respectivamente, el PCAP (en este expediente, el PCJP) y el PPT.

La referida cláusula dispone lo siguiente:

“En el caso de que durante el tiempo de vigencia del contrato el adjudicatario no consiguiese la cifra mínima de inversión publicitaria neta garantizada para cada anualidad, se considerará a todos los efectos un incumplimiento del contrato muy grave, quedando Canal Sur Radio y Televisión, S.A. facultada para resolver el contrato y exigir al adjudicatario la diferencia entre el importe de la inversión facturada (IVA no incluido) y el de la cifra mínima de inversión publicitaria neta garantizada en su oferta, sin que la citada resolución, ni la finalización anticipada del contrato a resultas de tal incumplimiento, generen derecho a indemnización de clase alguna a favor del adjudicatario, salvo la de clientela”.

Por su parte, la cláusula 31 del PCJP prevé lo siguiente, respecto de la resolución del contrato:

“Serán causas de resolución del contrato además de las establecidas en este Pliego, las siguientes:

- a) La muerte o incapacidad sobrevenida del contratista individual o la extinción de la personalidad jurídica de la sociedad contratista, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 98 LCSP relativo a la sucesión del contratista.*
 - b) La declaración de concurso o la declaración de insolvencia en cualquier otro procedimiento.*
 - c) El mutuo acuerdo entre CANAL SUR y el contratista.*
 - d) La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.*
- En todo caso el retraso injustificado sobre el plan de trabajos establecido en el pliego o en el contrato, en cualquier actividad, por un plazo superior a un tercio del plazo de duración inicial del contrato, incluidas las posibles prórrogas.*
- e) La demora en el pago por parte de CANAL SUR por plazo superior a seis meses.*
 - f) El incumplimiento de la obligación principal del contrato y de las restantes obligaciones esenciales.*
 - g) La imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no sea posible modificar el contrato conforme a los artículos 204 y 205 LCSP; o cuando dándose las circunstancias establecidas en el artículo 205 LCSP, las modificaciones impliquen, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del mismo, en*



cuantía superior, en más o en menos, al 20 por ciento del precio inicial del contrato, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido.

h) El impago, durante la ejecución del contrato, de los salarios por parte del contratista a los trabajadores que estuvieran participando en la misma, o el incumplimiento de las condiciones establecidas en los Convenios colectivos en vigor para estos trabajadores también durante la ejecución del contrato.

En los casos en que concurran diversas causas de resolución del contrato con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción, deberá atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo.

Cuando el contrato se resuelva por culpa del adjudicatario, le será incautada la garantía definitiva, sin perjuicio de la indemnización, en su caso, por daños y perjuicios originados a CANAL SUR, en lo que excedan del importe de la garantía incautada”.

Por lo que respecta a la cuestión que se suscita hemos de tener presente que, de conformidad con lo establecido en el artículo 68.3 del Reglamento general de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, referido al contenido del pliego de prescripciones técnicas particulares se prevé que *En ningún caso contendrán estos pliegos declaraciones o cláusulas que deban figurar en el pliego de cláusulas administrativas particulares.* Por su parte, el artículo 67.2 del citado Reglamento que regula el contenido del pliego de cláusulas administrativas particulares prevé, entre otros extremos, en la letra p) las causas especiales de resolución del contrato.

Resulta incontrovertible que la cláusula 11 del PPT contempla como un incumplimiento muy grave “*que durante el tiempo de vigencia del contrato el adjudicatario no consiguiese la cifra mínima de inversión publicitaria neta garantizada para cada anualidad*” anudando la posibilidad de resolver el contrato por dicha causa.

Obviamente, el precepto reglamentario – al que antes nos hemos referido, el artículo 67.2- pretende definir el contenido del PCAP, del que habrá de formar parte las causas especiales de resolución del contrato. En este sentido, en los pliegos impugnados, la cláusula 31 del PCJP contempla como causa de resolución del contrato el incumplimiento de la obligación principal del contrato y del resto de obligaciones esenciales. Este Tribunal en la Resolución 282/2016, de 11 de noviembre) analizando la posible infracción del artículo 68.3 del reglamento por la previsión en el PPT de una cláusula obligacional de carácter técnico, se pronunció indicando que el contenido del PCAP no puede interpretarse con ánimo de exhaustividad absoluta y, por tanto, aquellos aspectos obligacionales que formen parte de las condiciones técnicas de ejecución del contrato pueden venir descritos en el PPT.

Pues bien, aun cuando consideramos que el incumplimiento del IPNG en los términos establecidos en la cláusula 11 del PPT debiera haberse contemplado (dada su configuración como causa específica de resolución del contrato) en el PCJP, no obstante, entendemos que nada obsta a que pueda entenderse subsumido dentro de las causas de resolución del contrato previstas en la cláusula 31 – relativa al incumplimiento de la obligación principal del contrato- a la vista del contenido de la cláusula 6 del PPT -relativo a la cifra mínima de inversión publicitaria neta garantizada, y a la configuración de esta como una obligación a que el adjudicatario se compromete a alcanzar en la ejecución del contrato, quedando garantizado su importe, en primer lugar, con la fianza definitiva presentada y, en todo caso, de forma directa con su patrimonio.

Entendemos que, en el caso concreto analizado, no es posible acoger la interpretación formal y restrictiva que sostiene la recurrente no pudiendo prosperar la pretensión de nulidad radical, por lo que procede desestimar el motivo de impugnación, y, por ende, el recurso interpuesto.

NOVENO. Sobre la imposición de multa solicitada por el órgano de contratación.

El órgano de contratación solicita la imposición de multa a la recurrente en los siguientes términos:



“El recurso formulado por GUADALMEDIA se ha basado en cinco supuestos que la recurrente califica como causas de nulidad de pleno derecho. De todos ellos, el único que fundamenta en un precepto concreto es el primer motivo de nulidad planteado (inconcreción del objeto del contrato), careciendo el resto de los supuestos de subsunción en norma jurídica concreta.

Bien sabido resulta por todos los operadores jurídicos que la nulidad radical es la expresión y consecuencia más severa que nuestras leyes administrativas reservan para las infracciones graves al ordenamiento jurídico público. Sin embargo, en este caso nos hemos encontrado con unos motivos de nulidad tan endebles y carentes de rigor jurídico que denotan la existencia de un recurso meramente instrumental para conseguir otra finalidad ajena a la prevista por nuestras leyes.

El análisis del contenido del recurso y, sobre todo, de su fundamentación jurídico-material en relación a la situación particular del contrato ahora impugnado, sucesor de otro con vencimiento el próximo 31 de diciembre de 2025 del que es adjudicataria la sociedad recurrente, que no ha querido ser prorrogado por CSRTV, pudiendo haberlo extendido durante dos anualidades más a partir de dicho vencimiento, aderezado con la decisión también adoptada por este poder adjudicador de reformar el contenido de las prestaciones integrantes del objeto del contrato, disminuyendo sus líneas de negocio y derivándolas a otra relación contractual con otro operador, nos hace inclinarnos por sospechar que la interposición de este recurso, bien con su estimación, bien con la adopción de una medida cautelar de suspensión, conseguiría el efecto de situar a CSRTV “en los brazos” de Guadalmedia al tener que negociar con ella una prórroga no obligatoria para esta por no reunir los requisitos del artículo 29.2 LCSP”.

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

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

Este Tribunal, tras el análisis de los argumentos expuestos en el escrito de recurso, no obstante, la desestimación de este por los motivos analizados, considera que no es posible apreciar la temeridad sobre la que el órgano de



contratación solicita la imposición de multa, ni un comportamiento deliberado de manera patente y fundamentado en sospechas sobre la finalidad que haya tenido la recurrente de retrasar el procedimiento de licitación en su propio beneficio. El hecho de que sea la actual adjudicataria y que esté próximo el vencimiento del contrato vigente, si bien pudiera configurar un indicio, no permite, en el supuesto concreto que analizamos, apreciar esa conexión directa que determinaría, en su caso, la apreciación de la temeridad y una eventual cuantificación económica del beneficio que le reportaría a la recurrente que, en este caso, ni siquiera el órgano de contratación ha calculado. Por tanto, con independencia de que no hayan prosperado los motivos de impugnación no es posible apreciar una ostensible y patente falta de fundamentación jurídica que permita determinar la concurrencia de la temeridad manifiesta. Máxime cuando alguno de los motivos esgrimidos, como hemos analizado, han originado la corrección de errores materiales en los pliegos imputables a la Administración. En definitiva, no se evidencia claramente que la recurrente incurra en absoluta deslealtad o abuso del principio de buena fe, determinantes de la imposición de la multa solicitada.

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 anuncio de licitación, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de gestión y promoción de espacios publicitarios de canal Sur Televisión, Canal Sur Radio y Canal Fiesta Radio en sus desconexiones provinciales de televisión y radio» (Expediente EC/2-018/25) convocado por Canal Sur Radio y Televisión, S.A., entidad adscrita a la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA), dependiente de la anteriormente denominada Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa (en la actualidad Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias)

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada por este Tribunal el 28 de noviembre de 2025.

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

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

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

