

Recurso 7/2026
Resolución 29/2026
Sección Tercera

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

Sevilla, 23 de enero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra la exclusión de su oferta del procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de Prevención Ajeno para llevar a cabo servicios complementarios de la especialidad de Medicina del Trabajo y Vigilancia de la Salud, asesoramiento, apoyo y formación en Prevención de Riesgos Laborales y otros servicios en la Agencia Pública de la Radio y Televisión de Andalucía y su sociedad filial Canal Sur Radio y Televisión S.A.”, (Expte. EC/1-017/25), convocado por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía, entidad adscrita a la 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 26 de junio de 2025 se publicó, en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 149.760 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.

El 22 de diciembre de 2025, el órgano de contratación dictó resolución en la que ratifica la exclusión acordada por la mesa de contratación de la proposición presentada por la entidad recurrente.

SEGUNDO. El 9 de enero de 2026, se presentó en el Registro de este Tribunal, recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente contra el acuerdo de exclusión de su oferta.

La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al órgano de contratación, recabándole la documentación necesaria para su tramitación y resolución que fue posteriormente remitida por el órgano de contratación y recibida en este Tribunal el 15 de enero de 2026.

La Secretaría del Tribunal concedió ese mismo día un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, no habiéndose recibido en el plazo concedido para ello.

El 16 de enero de adopta la resolución de medida cautelar 9/2026, suspendiéndose el procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

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

SEGUNDO. Legitimación.

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

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el acuerdo de exclusión acordado en un procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y es convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador. Por tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 b) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 c) de la LCSP.

QUINTO. Actuaciones realizadas en el procedimiento.

Con objeto de centrar el debate procede reproducir aquellas actuaciones realizadas en el procedimiento de adjudicación que conllevaron a la exclusión de la proposición de la recurrente. Se ha de precisar que la oferta de la recurrente fue propuesta como adjudicataria, procediendo la mesa de contratación a requerirle la documentación previa a la adjudicación de conformidad con el artículo 150.2 de la LCSP. La documentación fue revisada por la mesa de contratación en la sesión que se celebró el 16 de diciembre de 2025.

En el acta de la sesión de 16 de diciembre de 2025 se menciona que entre la documentación de la recurrente se encuentra una declaración responsable sobre subcontratación en la que se indica propone a las empresas ■ como las encargadas de realizar la gestión de residuos.

Sobre esta cuestión se afirma en el acta de la mesa de contratación que en el apartado D de la Parte II del DEUC declaró no tener intención de subcontratar parte alguna del contrato. La mesa de contratación llama la atención en la citada acta sobre el hecho de que en la declaración de la entidad recurrente contenida en el sobre 1 de su oferta, en concreto, en el documento europeo único de contratación (DEUC) y en el anexo IX del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), señaló que no tenía intención de subcontratar ninguna parte del contrato con terceros.



La subcontratación de la tarea de recogida, tratamiento y eliminación de residuos biosanitarios es una actividad que viene expresamente contemplada en el PPT formando parte de las prestaciones que incluye el objeto del contrato. En consecuencia, y dada la declaración contenida en el DEUC aportado por la licitadora en el que indicaba su intención de no subcontratar actividad alguna, lo cual contradice la documentación aportada una vez declarada como empresa mejor clasificada tras la exclusión de otra anterior.

La gestión de residuos forma parte del objeto del contrato (no es accesorio). El Cuadro de Características, apartado C.1, detalla entre las prestaciones que componen el contrato: "Recogida de residuos biológicos".

Y el PPT (que el PCAP declara contractual) desarrolla esta prestación como obligatoria. Además, el PCAP exige como habilitación:

"Autorización como gestor de residuos tóxicos y peligrosos, bien del propio SPA ofertante o del subcontratista que proponga en su oferta inicial." (Apartado F.3 del Cuadro de Características).

La entidad no declaró en el DEUC contenido en el sobre 1 que fuera a subcontratar y que fue en sede de comprobación de la documentación previa a la adjudicación cuando se evidencia que la licitadora no cuenta con la habilitación empresarial específica requerida. Por estos motivos la mesa de contratación acuerda la exclusión de la oferta. El citado acuerdo de 16 de diciembre de 2025, fue ratificado mediante Resolución del órgano de contratación de 22 de diciembre de 2025 que es el acto que como se ha indicado impugna la recurrente.

SEXTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Se opone al acuerdo de exclusión de su oferta, por un lado, dado que alega que el DEUC es subsanable, expresando que el error en el DEUC ("*no subcontratar*") es meramente formal, fruto de marcar una casilla errónea. Explica que existe jurisprudencia y doctrina que mantendrían la tesis de que se deben admitir aclaraciones o subsanaciones siempre que no se modifique la oferta económica o técnica.

Asimismo, explica que un Servicio de Prevención Ajeno (SPA) no puede gestionar residuos, citando para ello el Real Decreto 39/1997 y determinada resolución judicial del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Afirma que un SPA no puede realizar actividades ajenas a la prevención, como la eliminación de residuos sanitarios. Por tanto, la subcontratación era obligatoria, y el DEUC debería interpretarse en ese contexto.

Explica pues que no hay alteración de la oferta, que la gestión de residuos no afecta a criterios valorables, y que de ello no se deriva ninguna ventaja competitiva. Alega que las empresas que iban a ser subcontratadas ya estaban contratadas antes de la licitación (para acreditarlo aporta determinados documentos).

Por los motivos anteriormente manifestados la recurrente solicita que se anule el acto impugnado y que se dicte una nueva resolución acorde a derecho admitiendo su oferta.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe se opone al recurso interpuesto realizando diversas alegaciones. Manifiesta que la contradicción en el DEUC es sustancial, pues el DEUC exige declarar si habrá subcontratación, y la oferta de VITALY señala negativamente esta posibilidad.



No obstante, después, en el trámite del art. 150.2 LCSP, acredita que sí subcontrata un servicio que forma parte del objeto del contrato, sobre lo cual rechaza este proceder, señalando que no es subsanable porque modifica la proposición.

En segundo lugar, contraviene a la entidad recurrente, expresa que la gestión de residuos sí forma parte del servicio licitado, dado que el PPT establece claramente que el SPA o un tercero autorizado realizará la recogida y tratamiento de residuos, es decir, es una prestación incluida en el objeto del contrato.

Añade que la decisión de subcontratar afecta a medios de ejecución, por lo que no es irrelevante ni meramente instrumental.

Por último, sostiene que no existe incompatibilidad legal para que un SPA gestione sus propios residuos, pues el Reglamento de los Servicios de Prevención (Real Decreto 39/1997, de 17 de enero), no prohíbe a un SPA tener autorización de gestión para residuos propios de su actividad sanitaria.

Por último, explica que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra invocada, no es aplicable porque se refería al control del absentismo (una actividad ajena a la prevención).

Cita resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y de este Tribunal sobre las contradicciones entre el DEUC y su acreditación, sobre la imposibilidad de alterar la oferta tras su presentación, y finalmente sobre la imposibilidad de subsanar inconsistencias que afectan a la solvencia o medios.

Por todo lo anterior, solicita que el recurso sea desestimado.

SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal.

Expuesto lo alegado por las partes, procede examinar ahora el núcleo de la controversia que consiste en analizar si fue correcta la actuación de la mesa de contratación al considerar que la entidad propuesta como adjudicataria no había acreditado de forma suficiente la capacidad necesaria para ejecutar el contrato al carecer de la habilitación profesional requerida en los pliegos rectores de la licitación. En concreto, según manifiesta la mesa de contratación la recurrente no indicó en la documentación contenida en el sobre 1, su intención de subcontratar circunstancia que se desvela al requerirle la documentación previa a la adjudicación.

El pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) exige obligatoriamente declarar la subcontratación en el DEUC. En este sentido, el Cuadro de Características, apartado Ñ. POSIBILIDAD DE SUBCONTRATACIÓN, establece literalmente:

“1. Obligación de aportación inicial. Sí. Deberá indicarse en el apartado correspondiente del DEUC identificando debidamente al subcontratista.”

El propio PCAP, en la cláusula 7.1.1.h) (Sobre 1), lo refuerza:

“Deberán incluir en el DEUC declaración al respecto señalando el importe y el nombre o el perfil empresarial de los subcontratistas a los que se vaya a encomendar su realización.”

Es decir, la declaración de subcontratación no es opcional. Debe constar desde la oferta inicial, no después. Y debe identificarse nominalmente o por “perfil empresarial”.



En cuanto a la imposibilidad de poder gestionar los residuos, a la que alude la entidad recurrente, el PPT cláusula 7.d.1 integró la gestión de residuos en el objeto. En este sentido, el Reglamento de los Servicios de Prevención, en su art. 17.1.c) permite concluir la independencia del SPA respecto de actividades distintas de la prevención. Por otro lado, la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, admite que previa comunicación o habilitación para la gestión de residuos propios puede una entidad sanitaria que genera residuos biosanitarios gestionarlos si cumple determinados requisitos, de tal modo que la subcontratación no es obvia, dado que podrían haberlo ofertado que lo harían personalmente como entidad, sin subcontratación.

En cuanto a la gestión de residuos biosanitarios dentro del objeto contractual, el PPT cláusula 7.d.1 especifica que el servicio consiste en suministro de contenedores, recogida, tratamiento y eliminación; que puede hacerlo el SPA o un tercero subcontratado con la autorización correspondiente (gestor de residuos peligrosos). Es decir, la gestión de residuos no es accesoria ni ajena al objeto; es una prestación expresa y criterio de aptitud/habilitación. De este modo se concluye que decidir cómo se ejecutará (medios propios o subcontratista previamente identificado) forma parte de la proposición inicial, no de una simple acreditación documental posterior.

Sin embargo, en el presente supuesto tal y como menciona el órgano de contratación y reconoce la recurrente dicha posibilidad no fue utilizada por la recurrente al presentar su oferta. Así se desprende del DEUC. Así, cuando el licitador no indica en el DEUC que acudirá a la subcontratación para completar su capacidad/habilitación, la posterior acreditación supone alterar la oferta y conduce a la exclusión; no cabe hablar de simple error formal o subsanación si afecta a condiciones sustantivas de aptitud o medios. Si el pliego exige anunciar e identificar en DEUC la subcontratación desde la oferta, y la gestión de residuos integra el objeto (PPT 7.d.1), pasar de “no subcontrataré” a “sí subcontrataré” no es una mera corrección formal sino que es una modificación sustantiva de medios y compromisos, vedada por el principio de inalterabilidad de la oferta e igualdad de partes. El PCAP (cláusula 11, sobre la revisión del Sobre 1) permite subsanar los “defectos u omisiones subsanables en las declaraciones responsables”. Pero no permite alterar elementos que afectan a la aptitud, los medios de ejecución, o la oferta presentada.

De este modo, la subcontratación, al implicar habilitación imprescindible (gestor autorizado de residuos), afecta directamente a la solvencia funcional supone cambiar medios esenciales, alterar la forma de ejecución, e incorporar un tercero que debía figurar en la oferta inicial, lo cual no está permitido por el principio de inalterabilidad de la oferta (art. 145 y 150 LCSP).

La cláusula 25ª, sobre la “subcontratación” señala que “Los licitadores deberán indicar en la oferta la parte del contrato que tengan previsto subcontratar...”.

Por tanto, declarar la subcontratación sólo en fase de requerimiento del art. 150.2 LCSP resulta fuera de plazo, y contradice lo afirmado en el DEUC.

En supuestos muy similares al presente ya ha tenido la ocasión de analizar este Tribunal. Así por ejemplo se analiza la cuestión en la Resolución 61/2020, de 17 de febrero, en la que se viene a indicar que no es posible por parte de un licitador subcontratar una prestación si previamente no lo ha indicado en el DEUC, en tanto que su contenido le autolimita. Esta cuestión fue analizada posteriormente en la Resolución 22/2021, de 28 de enero en la que se indica: «Pues bien, tras lo expuesto, este Tribunal considera que sí se detecta la contradicción alegada en el recurso, entre la información aportada por la empresa adjudicataria en la fase declarativa del procedimiento de adjudicación y la que se acompaña en la fase acreditativa del mismo, y ello dado que la previsión que realiza la



adjudicataria, sobre la posibilidad de arrendamiento de servicios de parte del equipo traductor, va en contra de lo inicialmente declarado y por tanto supone una vulneración del contenido del PCAP.

Además, dicho incumplimiento no queda justificado, como pretende el órgano de contratación en su informe, por la expresión con la que finaliza el documento y ello por las siguientes razones. En primer lugar, la imposibilidad de subcontratar, una vez declarada en el DEUC, resulta absoluta, no es modulable y por tanto la simple previsión de hacer uso de la misma, aunque no lo fuese en el porcentaje previsto del 80% sino en un porcentaje inferior, resulta inadmisibles, porque manifiesta la voluntad de hacer uso de un instrumento, la subcontratación, al que el mismo adjudicatario renunció conforme a la declaración por él mismo formulada en el citado DEUC». De forma más reciente, en la Resolución 439/2022, de 2 de septiembre, se analiza la conformidad a derecho de la exclusión de una entidad licitadora debido a la circunstancia de la divergencia entre lo declarado en el DEUC y la documentación presentada con posterioridad para justificar la viabilidad de su oferta, detectada como anormal o desproporcionada, de conformidad con el artículo 149 de la LCSP.

En la citada Resolución 439/2022, sobre la cuestión controvertida se indicaba: «De tales hechos se concluye que, como ha apreciado la mesa de contratación, existe una discrepancia sustancial, entre la declaración contenida en el DEUC y la documentación aportada para acreditar la solvencia de la que se deduce su integración con medios externos.

Cabe señalar que en efecto y como manifiesta el órgano de contratación en su informe conforme a lo establecido en el artículo 139 de la LCSP, las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna.

Frente a los antecedentes antes citados A.G.B. defiende haber incurrido en un error material en la cumplimentación del DEUC susceptible de subsanación. Pues bien, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en reiteradas ocasiones sobre los requisitos que de acuerdo con la doctrina y jurisprudencia deben concurrir para afirmar que nos encontramos ante un error material (v.g., entre otras muchas, Resoluciones de este Tribunal números 5/2018, de 12 de enero, 95/2018, de 4 de abril, 55/2019, de 27 de febrero, 67/2019, de 14 de marzo y 144/2020, de 1 de junio). En dichas resoluciones se cita la Sentencia 69/2000, de 13 de marzo, del Tribunal Constitucional que se refiere al error material como «un mero desajuste o contradicción patente e independiente de cualquier juicio valorativo o apreciación jurídica, [que] no supone resolver cuestiones discutibles u opinables, por evidenciarse el error directamente». Asimismo, se cita la Sentencia, de 2 de junio de 1995 (RJ 1995/4619), del Tribunal Supremo que establece que «(...) el error material o de hecho se caracteriza por ser ostensible, manifiesto e indiscutible, implicando, por sí sólo, la evidencia del mismo, sin necesidad de mayores razonamientos, y exteriorizándose prima facie por su sola contemplación». Debe tratarse de “simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos”.

Debe apreciarse “teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte el error”. Pues bien, tras lo expuesto y aplicando al caso los criterios doctrinales y jurisprudenciales referidos se concluye, sin ningún género de dudas, que no cabe apreciar como error material subsanable las discrepancias puestas de manifiesto en la cumplimentación del DEUC sino que por el contrario tal incongruencia supone un error sustancial, que afecta a la aptitud para contratar con el sector público, al afectar a la solvencia del licitador.

Téngase en cuenta que la modificación pretendida por la recurrente en el trámite de subsanación de su oferta, consiste en integrar su solvencia a través de medios externos, pertenecientes a otra empresa, después de cumplimentar el DEUC sobre este aspecto en sentido negativo y de no aportar el DEUC de esas terceras empresas.

Además, en el caso de aceptar la subsanación del DEUC pretendida por A.G.B. en el momento procedimental de valoración de las ofertas, y por tanto una vez pasada la fase de examen de documentación administrativa en la que se examina el DEUC, ésta devendría extemporánea y supondría una vulneración de los principios de igualdad,



transparencia y libre competencia previstos en el artículo 132 de la LCSP, ya que se estaría aceptando a alteración significativa de la proposición de la empresa licitadora y sus capacidades para ser adjudicataria del contrato.

En consecuencia, este Tribunal considera que la discrepancia observada entre lo declarado en el DEUC y la documentación aportada con posterioridad constituye causa de exclusión de la oferta de la recurrente».

Finalmente, esta cuestión también ha sido abordada en la Resolución 542/2022, de 11 de noviembre, en la que el objeto de la controversia es la decisión de la mesa de contratación de no valorar una mejora al ofrecerse la misma mediante subcontratación cuando en el DEUC se indicaba la intención de no subcontratar. En la citada resolución se manifiesta lo siguiente: «Así pues, como quiera que, en el sobre nº1, TEAM declaró que no tenía previsto subcontratar, debió sopesar que tal declaración le vinculaba a la hora de ofertar la mejora analizada. Al no haber reparado en tal circunstancia, ha incurrido en contradicción con lo previamente declarado al proponer, como parte integrante de su oferta, la realización de un servicio por un tercero. Es por ello que ningún reproche cabe efectuar a la decisión de la mesa de no tomar en consideración la mejora, al objeto de salvar así la contradicción entre las declaraciones de la recurrente en ambos sobres. Procede, pues, desestimar este primer motivo del recurso».

Aplicando todo lo anterior al presente recurso, este Tribunal considera que efectivamente la recurrente indicó en el DEUC su voluntad de no subcontratar. En este sentido la manifestación posterior de su intención de subcontratar parte del objeto del contrato, supone ir en contra del principio de inalterabilidad de la oferta e igualdad de partes.

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 entidad ■■■, contra la exclusión de su oferta del procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de Prevención Ajeno para llevar a cabo servicios complementarios de la especialidad de Medicina del Trabajo y Vigilancia de la Salud, asesoramiento, apoyo y formación en Prevención de Riesgos Laborales y otros servicios en la Agencia Pública de la Radio y Televisión de Andalucía y su sociedad filial Canal Sur Radio y Televisión S.A.”, (Expte. EC/1-017/25), convocado por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía, entidad adscrita a la 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, adoptada por este Tribunal mediante la Resolución M.C. 9/2026, de 16 de enero.

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

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

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

