

Recurso 737/2025
Resolución 37/2026
Sección Tercera

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

Sevilla, 16 de enero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ (en adelante la recurrente), contra su exclusión y la adjudicación del contrato denominado “Servicio de Análisis, Desarrollo e implantación de sistemas de información en varias áreas competenciales de la Junta de Andalucía entre ellas: Igualdad, Salud, Empleo y Fomento.”, (Expte. CONTR 2025 0000241195), respecto al lote 5, convocado por la Agencia Digital de Andalucía (ADA), adscrita a la Consejería de Industria, Energía y Minas, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 29 de agosto de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, previo anuncio en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil, siendo el valor estimado del contrato de 80.468.514,00 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.

Durante la tramitación del procedimiento de adjudicación, en la sesión de 26 de noviembre de 2025, la mesa de contratación acordó el rechazo de la oferta de la recurrente al lote 5 del contrato. Con posterioridad y mediante resolución, de fecha 19 de diciembre de 2025, el Director Gerente de la ADA acuerda adjudicar el citado lote 5 del contrato a la entidad ■ (en adelante la adjudicataria), recogándose en el texto de la resolución de adjudicación el acuerdo de la mesa de contratación, de 28 de noviembre de 2025, por el que se rechazó la proposición de la recurrente al lote 5 del contrato.

SEGUNDO. El 22 de diciembre de 2025, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito de recurso especial presentado por la recurrente, contra la exclusión de su oferta del lote 5 y la adjudicación de dicho lote.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 23 de diciembre de 2025, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, ha tenido entrada en esta sede.

Habiéndose cumplimentado el trámite de alegaciones al recurso con los interesados en el procedimiento, con traslado del escrito de recurso, consta que las ha formulado en plazo la entidad adjudicataria.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

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

SEGUNDO. Legitimación

La entidad adjudicataria solicita la inadmisión del recurso por falta de legitimación de la entidad recurrente. Alega al efecto que la recurrente resultó excluida del lote 5 del contrato mediante acuerdo de la mesa de contratación con fecha 26 de noviembre, aquietándose frente al referido acuerdo contra el que no interpuso recurso especial en materia de contratación. Por lo que concluye que «*dado que la exclusión fue consentida, SOPRA STERIA carece de legitimación para impugnar la Resolución de adjudicación y, en consecuencia, el recurso especial interpuesto debe ser inadmitido.*». Cita como apoyo de su pretensión el sentido de la Resolución 111/2025, de fecha 21 de febrero, de este Tribunal.

Pues bien interesa indicar al respecto la doctrina de este Tribunal recogida, entre otras, en nuestra Resolución 290/2018, de 16 de octubre, en la que decíamos:

«En consecuencia, la normativa contractual de aplicación establece dos posibilidades de recurso contra los actos de exclusión: por un lado, el recurso especial contra el acto de adjudicación y, por otro lado, el recurso especial contra el acto de trámite cualificado. Estas dos posibilidades son subsidiarias, no siendo por tanto acumulativas, de tal manera que en el caso de que la mesa de contratación no notifique debidamente al licitador su exclusión, este podrá impugnarla en el acto de adjudicación.

Asimismo, de lo anterior se infiere que la normativa contractual no obliga a la mesa de contratación a notificar de forma individualizada la exclusión, pudiendo diferir el órgano de contratación la comunicación de la exclusión al momento de la notificación del acuerdo de adjudicación.

En el presente supuesto, como se ha expuesto, la recurrente ha optado por impugnar el acuerdo de exclusión, adoptado en sesión celebrada el 8 de mayo de 2018, para la apertura del sobre n.º 1, y publicado en el perfil de contratante el 5 de julio de 2018, sin que conste en el expediente de contratación remitido la notificación individual a la recurrente.

Al respecto, es necesario aclarar, en primer lugar, que la falta de notificación en forma de un acto administrativo afecta, en principio, solo a su eficacia, no a su validez. Un acto administrativo y su correspondiente notificación son actuaciones distintas y separadas, por lo que la ausencia de notificación no valida o invalida el contenido del acto, en todo caso demora el inicio de sus efectos.

Por lo tanto, la ausencia de notificación supone para la recurrente que se demore la eficacia de su exclusión, a los solos efectos de poder impugnarla, hasta que aquella realice actuaciones que supongan el conocimiento y alcance de la misma».



En el presente supuesto, entre la documentación obrante en el expediente remitido a este Tribunal, no consta que el acuerdo de exclusión del lote 5 haya sido formalmente notificado. Así, consta que se ha comunicado a la licitadora recurrente el acuerdo de exclusión al lote 5, en el momento de la notificación del acuerdo de adjudicación, de fecha 19 de diciembre de 2025.

Por tanto, no resulta de aplicación el precedente citado por la adjudicataria y recogido en nuestra resolución 111/2025, en la que se partía de un precedente de hecho diferente en el que constaba la notificación del acuerdo de exclusión a la recurrente, por lo que siendo la exclusión firme y definitiva se resolvió la inadmisión del recurso por falta de legitimación.

Por todo lo expuesto se ha de concluir que la entidad recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, toda vez que impugna el acto por el que se excluye su oferta del lote 5 del contrato a pesar de ser la primera en el orden de prelación la valoración de las ofertas.

TERCERO. Acto recurrible

En el presente supuesto el recurso se interpone de forma material contra la exclusión de su oferta, si bien, desde una perspectiva formal impugna la adjudicación acordada en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición

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

QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes.

Para una mejor comprensión de la controversia que el presente asunto plantea, conviene exponer las siguientes actuaciones acaecidas en la tramitación de la presente licitación y que motivan la impugnación del acuerdo de exclusión.

La mesa de contratación, en sesión celebrada el 26 de noviembre de 2025, tras examinar y aprobar los informes de valoración de los criterios de adjudicación automáticos, acuerda proponer la adjudicación de los distintos lotes del contrato a las siguientes licitadoras:

«LOTE 1 a la UTE ■
LOTE 2 a la UTE ■
LOTE 3 a la UTE ■
LOTE 4 a la UTE ■»

Respecto a la adjudicación del lote 5, en el que la empresa que mayor puntuación obtuvo fue la licitadora ahora recurrente, en el acta de la sesión se contienen las siguientes consideraciones:



«Se plantea por los miembros de la mesa de contratación la imposibilidad de adjudicar a ■ el lote 5, cuyo objeto es el SERVICIO DE CALIDAD DEL DESARROLLO ASOCIADO A LOS LOTES 1, 2, 3 Y 4.

En primer término, se debe transcribir lo dispuesto en el Anexo I.1 del PCAP sobre los “Criterios objetivos o sistemas para determinar la adjudicación de los lotes”:

- Los lotes se adjudicarán por orden decreciente de su cuantía.
- Criterio de preferencia indicado por la persona licitadora en el Anexo II-B, en caso de estar propuesto en más de un lote.
- Así mismo, será incompatible la adjudicación de los lotes 1, 2, 3 o 4, con los adjudicatarios de los respectivos basados en el acuerdo marco de oficina de proyectos asociados a dichas materias competenciales.
- Lote 5 es incompatible con la adjudicación del lote 1 y/o lote 2, y/o lote 3, y/o lote 4.
- Con la finalidad de evitar que un lote quede desierto, se podrá adjudicar el lote 1, 2, 3, 4 a un mismo licitador, siempre que este disponga de la suficiente solvencia para la ejecución del conjunto de los lotes.
- Así mismo, será incompatible la adjudicación de los lotes 1, 2, 3 y 4, con los adjudicatarios de los respectivos basados en el acuerdo marco de oficina de proyectos asociados a dichas materias competenciales.

Se considerará como la misma persona licitadora, cuando participe en otro o más lotes de manera individual o en UTE, aquella unión temporal de empresarios en la que una misma empresa participe en más de 70%. En tal caso la empresa o UTE(s) en la(s) que participe, no podrá proponerse como adjudicataria cuando lo haya sido en otro lote de acuerdo con los criterios anteriores.

El precepto de la LCAP que resulta de aplicación a la presente cuestión es el artículo 70.2.

“Condiciones especiales de compatibilidad”, a cuyo tenor:

“2. Los contratos que tengan por objeto la vigilancia, supervisión, control y dirección de la ejecución de cualesquiera contratos, así como la coordinación en materia de seguridad y salud, no podrán adjudicarse a las mismas empresas adjudicatarias de los correspondientes contratos, ni a las empresas a estas vinculadas, en el sentido establecido en el apartado anterior.”

Considerando que pudiera surgir dudas sobre la literalidad de lo dispuesto en el Pliego, se considera necesario acudir a las reglas de la hermenéutica en orden a determinar la interpretación de los criterios para la adjudicación de los lotes, en especial del Lote 5.

En este sentido, en los casos en que las cláusulas de los pliegos no sean claras, cabe la interpretación supletoria del artículo 1285 del Código Civil, según la cual “Las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas”, lo que trasladado a las cláusulas del PCAP, nos lleva a una interpretación sistemática de las cláusulas del Pliego, en este caso, de lo previsto en el Anexo I-1 en relación con los criterios para la adjudicación de los lotes.

Así, en una interpretación sistemática de lo dispuesto en este apartado 1 del Anexo I, lo previsto en el punto cuatro relativo a la incompatibilidad del lote 5 con la adjudicación de los lotes 1, 2, 3 y 4, debe aplicarse de forma estricta al tratarse de una incompatibilidad legal, prevista en el art. 70.2 de la LCSP arriba transcrito.

Por otra parte, el último párrafo debe entenderse referido a los licitadores que se presenten individualmente o en UTE a los Lotes 1 a 4 y no al 5, para el que rige el criterio claro y legal de incompatibilidad.

Además, al remitirse el inciso in fine de este párrafo a “los criterios anteriores”, estos incluyen la indicada incompatibilidad para el Lote 5.



Asimismo, redundando a favor de esta interpretación lo expuesto en el apartado 9 de la Memoria justificativa del expediente de contratación que nos ocupa, publicada en el perfil del contratante junto a los pliegos, según el cual, subrayando lo que aquí interesa:

“Si se han previsto lotes, los cuatro primeros correspondientes a materia o funciones en materias competenciales diferenciadas, y el lote 5 para realizar los trabajos asociados a la calidad directamente relacionados con los relacionados en los lotes 1, 2, 3 y 4, con las inversiones previstas en ellos y que consisten en que los productos intangibles entregados son acordes a la normas y estándares de calidad establecidos por la Junta de Andalucía.

De acuerdo con el art. 99.4 a) de la ley 9/2017 no procede limitar los lotes que puede presentar oferta, pero de acuerdo con el art. 99.4 b) de la citada ley si procede limitar los lotes que pueden adjudicarse a un mismo licitador, en uno.

Se considerará como la misma persona licitadora, cuando participe en otro o más lotes de manera individual o en UTE, aquella unión temporal de empresarios en la que una misma empresa participe en más de 70%. En tal caso la empresa o UTE(s) en la(s) que participe, no podrá proponerse como adjudicataria cuando lo haya sido en otro lote de acuerdo con los criterios de los párrafos siguientes.

La persona adjudicataria del lote 5, de acuerdo con el art.70 de la citada ley, al tener por objeto la vigilancia, supervisión, control y dirección de la ejecución de los lotes 1, 2, 3 y 4 no podrán adjudicarse a las mismas personas adjudicatarias de los correspondientes contratos, ni a las empresas a estas vinculadas, no siendo posible su participación individualmente ni en unión de otros empresarios (independientemente del porcentaje de participación) (...).”

Se observa que, de la literalidad de lo expuesto en la memoria, no cabe duda sobre la imposibilidad de adjudicar el lote 5 a las mismas personas adjudicatarias de los correspondientes contratos, ni a las empresas vinculadas, no siendo posible su participación individualmente ni en unión de otros empresarios (independientemente del porcentaje de participación)”

(...)

En el presente supuesto, de adjudicar el lote 5 a la entidad con mayor puntuación, y que ya está propuesta para la adjudicación en UTE con ■ en el lote 3, entendemos que, además de suponer una infracción del art. 70 de la LCSP, constituiría un perjuicio para los adjudicatarios de los lotes e incluso para la propia entidad, pues esta adjudicación sería nula de pleno derecho, por aplicación del artículo 47.1.f) de la LPAAP .(…)»

Tras lo expuesto la mesa de contratación, propone la adjudicación del lote 5 a la entidad licitadora a la que finalmente y mediante resolución del órgano de contratación de 19 de diciembre de 2025 se le adjudicó el referido lote del contrato.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente se alza frente a la resolución de adjudicación en la que se contiene el rechazo de su oferta y solicita a este Tribunal que, se anulen «las Resoluciones de Exclusión y Adjudicación, ordenando la retroacción de actuaciones, de modo que se admita y declare la viabilidad de adjudicar el Lote 5 a la oferta de ■ continuando el procedimiento de contratación por sus trámites ordinarios y dictándose resolución en cuya virtud se adjudique el referido Lote 5 a favor de ■, por ser la proposición económicamente más ventajosa.»

Esgrime como fundamento de su pretensión los motivos que a continuación se exponen.



1.1.- La recurrente defiende ser una entidad diferenciada de la UTE ■ en aplicación de las reglas establecidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), que ha de prevalecer en todo caso sobre la memoria justificativa, y en virtud del régimen legal establecido en los artículos 99.4 y 70.2 de la LCSP.

La regla cuya aplicación reivindica la recurrente está contenida en el Anexo I.1 del PCAP sobre los “Criterios objetivos o sistemas para determinar la adjudicación de los lotes”, y dice: «*Se considerará como la misma persona licitadora, cuando participe en otro o más lotes de manera individual o en UTE, aquella unión temporal de empresarios en la que una misma empresa participe en más de 70%.*»

Expone que presentó oferta al lote 3 del contrato mediante compromiso de constitución en UTE con ■ (“UTE ■”), siendo el porcentaje de participación en dicha UTE del 55 por ciento y el restante 45 por ciento correspondió a ■. En cuanto al lote 5 manifiesta que presentó oferta de manera individual.

Considera que, de conformidad con el PCAP, la UTE ■ y ■ son dos personas licitadoras distintas y diferenciadas no concurriendo ninguna limitación o incompatibilidad para resultar adjudicatarias de los distintos lotes del contrato.

Alega que la regla establecida en el PCAP sobre la identidad de las personas licitadoras se encuadra en el artículo 99.4 de la LCSP, que considera a las UTEs licitadoras diferenciadas de los miembros que las componen salvo que el PCAP establezca otra cosa.

Además, el 70.2 de la LCSP no menciona ni incluye a las UTEs dentro del ámbito de aplicación de la prohibición que dicho artículo regula, limitando dicha prohibición a las “*mismas empresas adjudicatarias*” y a las empresas vinculadas a dichas empresas adjudicatarias, entendiéndose por tales las que se encuentren en alguno de los supuestos previstos en el artículo 42 del Código de Comercio.

Por lo expuesto concluye que: «*de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99.4 y 70.2 de la LCSP, las limitaciones y prohibiciones establecidas en dichos artículos a los efectos de permitir la adjudicación de determinados lotes o contratos afectará únicamente a las ofertas que una empresa presente individualmente, sin computar aquellas en las que concurra agrupada con otros empresarios bajo la forma de UTE, salvo que el Pliego establezca otra cosa.*»

1.2. La aplicación de la regla sobre la identidad de las personas licitadoras al lote 5 es la única interpretación posible a la luz de la literalidad del PCAP y de la aplicación supletoria de los restantes criterios interpretativos ex artículos 1281 y ss. del CC

Defiende que la regla contenida en el apartado 1 del Anexo I, Características del Contrato, del PCAP es aplicable a todos los lotes sin excepción. Es la única disposición del PCAP que regula la identidad de las personas licitadoras, definiendo y precisando lo que debe entenderse como “*misma persona licitadora*”, sin excluir ningún lote.

Alega que la interpretación que defiende es la que se ajusta a los términos y al sentido literal de las cláusulas del PCAP, a los que ha de estarse en primer y único lugar de conformidad con lo ordenado por el artículo 1.281 del Código Civil (“*Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas*”). E igualmente es acorde al artículo 1.285 del Código Civil (“*Las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas*”).



Defiende que la aplicación de la misma regla de incompatibilidad a todos los lotes es acorde con un criterio de interpretación teleológica favorable al principio de concurrencia. Argumenta al efecto que: *«Por tanto, carecería de toda lógica, y constituiría una infracción del principio de igualdad, que para unos supuestos de incompatibilidad se aplique la regla del 70 % mientras que para el supuesto de incompatibilidad del Lote 5 se establezca una imposibilidad o prohibición absoluta, que en todo caso no viene establecida en el PCAP.*

En definitiva, nos encontramos ante una disposición que restringe el principio de concurrencia, por lo que debe ser objeto de una interpretación estricta, no extensiva.»

La recurrente afirma haber tomado sus decisiones empresariales basándose en los criterios de preferencia e incompatibilidades regulados en el PCAP y además al haber entendido que eran dos entidades distintas no incluyó ninguna declaración de preferencia sobre la adjudicación de los distintos lotes conforme al Anexo II-B.

Señala que, de no admitirse la interpretación defendida, *«cuanto menos debería reconocerse la oscuridad de dicha cláusula».*

1.3.- La prevalencia absoluta e inequívoca del PCAP sobre la memoria justificativa, que además es un documento precontractual que no vincula a los licitadores

Alega que el contenido de la memoria justificativa referido en el acta de mesa de contratación, *«no se ha incorporado posteriormente en el apartado del PCAP que regula los criterios de preferencia e incompatibilidad y la regla sobre la identidad de las personas licitadoras, lo que determina que se trata de una previsión que ha resultado deliberadamente excluida del PCAP.»*

Dice, que, *«de conformidad con lo establecido en los artículos 28 y 116 de la LCSP, la Memoria Justificativa es un documento con una finalidad limitada, dirigida a motivar y justificar la necesidad de la Administración que se pretende satisfacer mediante la contratación de las prestaciones correspondientes y su relación con el objeto del contrato. Es por ello por lo que la Memoria Justificativa se configura como un documento precontractual que forma parte de la fase preparatoria del expediente interno tramitado por la Administración (con efectos ad intra), pero que, en rigor, no forma parte del procedimiento de adjudicación, no tiene un carácter verdaderamente contractual y, en todo caso, no vincula a los licitadores (pues no tiene efectos ad extra).*

(...)

Por el contrario, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 122 y 139 de la LCSP, es el PCAP el documento que define, determina y regula los derechos y obligaciones de las partes, por lo que es el único documento contractual que resulta vinculante para los licitadores.».

Defiende que existe una clara contradicción entre lo previsto en la memoria justificativa y el régimen establecido en el PCAP en relación con la aplicación al lote 5 de la regla sobre la identidad de las personas licitadoras, *«por lo que no cabe duda de que debe prevalecer el PCAP, que es el documento que rige la licitación y establece los derechos y obligaciones de los licitadores. Así lo señala el propio PCAP, en su cláusula 1, de manera expresa, tajante e inequívoca (página 8/140): “En caso de discordancia entre el presente pliego y cualquiera del resto de los documentos contractuales, prevalecerá el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en el que se contienen los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato.”»*

1.4.- La prohibición establecida en el artículo 70.2 de la LCSP no aplica a los licitadores que participan agrupados en UTE, salvo que así lo establezca el pliego, no siendo posible realizar una interpretación extensiva de una disposición restrictiva de la concurrencia.



Insiste en que la incompatibilidad prevista en el artículo 70.2 de la LCSP, «se limita a las “mismas empresas adjudicatarias” y a las empresas vinculadas conforme a lo dispuesto en el artículo 42 del Código de Comercio, pero sin incluir la eventual participación en una UTE; siendo así que, como regla general, según hemos expuesto, las UTEs no son las “mismas empresas adjudicatarias”, pues son licitadores distintos y diferenciados de las empresas que las componen salvo que los Pliegos establezcan otra cosa.»

Por el mismo motivo, continúa argumentando la recurrente, tampoco concurre un supuesto de nulidad de pleno derecho de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1.f) de la LCSP.

En otro orden de cosas alega que atendiendo al objeto del lote 5 es cuestionable que el mismo se configure como un auténtico contrato de “vigilancia, supervisión, control y dirección de la ejecución” de los servicios de los lotes 1, 2, 3 y 4 en el sentido del artículo 70.2 de la LCSP.

Así y tras reproducir los objetivos del lote 5, previsto en el apartado 1 del Anexo I, Características del Contrato del PCAP, alega que: «La oficina de calidad realiza así una revisión objetiva del cumplimiento de los criterios de calidad establecidos por la ADA, en coordinación con los responsables de calidad de cada centro de competencia en la ADA, no teniendo interacción con los equipos de desarrollo, pues la comunicación se realiza en base a órdenes de trabajo que se hacen llegar a la oficina de calidad por parte de los responsables de la ADA o los responsables de la oficina de proyecto, pero no directamente por los equipos de desarrollo. Esto garantiza una total independencia, pues son estos responsables quienes realizan el seguimiento y control de los trabajos, así como las acciones a tener en cuenta de cara a los informes de calidad, pero no la propia oficina de calidad.

Es por ello por lo que, a mayores, resulta perfectamente aplicable la regla establecida en el PCAP sobre la identidad de las personas licitadoras (criterio del 70%), no existiendo ninguna imposibilidad o conflicto de intereses para que el Lote 5 se adjudique a ■■■, con independencia de que la ejecución del Lote 3 corresponda a la UTE ■■■».

2. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a los motivos del recurso, y solicita su desestimación. Esgrime al efecto las siguientes consideraciones:

2.1. Como primer argumento reproduce en su integridad las consideraciones al respecto formulada por la mesa de contratación en su sesión de 26 de noviembre, referidas al inicio de este fundamento de derecho.

Alega que en el presente asunto el PCAP diferencia claramente el régimen de adjudicación del lote 5, del previsto para los lotes 1 al 4. Así en el informe al recurso se defiende que «El objeto del presente contrato se divide en lotes, tal y como, no solo permite, sino que favorece la LCSP (artículo 99.3). No se establece limitación en cuanto a los lotes a los que puede presentarse cada licitador, pero sí se prevén limitaciones de los lotes que pueden adjudicarse a cada candidato, pues los lotes 1 a 4 no pueden adjudicarse al mismo licitador, salvo para evitar que alguno de esos lotes quede desierto. Tal posibilidad es contemplada por el artículo 99.4 de la LCSP».

En cuanto a la regla prevista en el PCAP, conforme a la cual el adjudicatario del lote 5 no puede serlo de cualquiera de los otros cuatro lotes en que se divide el objeto del contrato, el informe defiende que la tal restricción trae causa en la regla de incompatibilidad prevista en el artículo 70.2 de la LCSP.

2.2. Defiende que la aplicación de la regla sobre la identidad de las personas licitadoras al lote 5, defendida por la recurrente, supone una vulneración de la previsión contenida en el artículo 70.2 de la LCSP.



2.3. Manifiesta que el acuerdo de exclusión no supone la prevalencia del contenido de la memoria justificativa frente al clausulado del PCAP, *«sino que se está apoyando la interpretación del PCAP, llevada a cabo por la mesa de contratación, con la previsión al efecto contenida en la memoria justificativa del contrato.»*

Además, alega que los licitadores durante el plazo de presentación de ofertas dispusieron de un plazo para la formulación de preguntas, el cual pudo haber sido empleado por la entidad recurrente para realizar consulta sobre la cuestión objeto del presente recurso.

2.4. Argumenta que la finalidad del artículo 70.2 de la LCSP es evitar conflictos de interés y asegurar la imparcialidad en la supervisión. Esgrime que, *«por la recurrente se entiende que la independencia se garantiza haciendo depender de personas distintas las tareas, sin entrar a analizar precisamente el conflicto cuando la empresa que gestiona la calidad es la misma a la que se audita. La posición de este Órgano de contratación es precisamente la posición de la Subdirección de Sistemas Sectoriales proponente del contrato, que ya se pronunció en su memoria de 16 de abril de 2025 donde se recogía:*

“La persona adjudicataria del lote 5, de acuerdo con el art.70 de la citada ley, al tener por objeto la vigilancia, supervisión, control y dirección de la ejecución de los lotes 1, 2, 3 y 4 no podrán adjudicarse a las mismas personas adjudicatarias de los correspondientes contratos, ni a las empresas a estas vinculadas, no siendo posible su participación individualmente ni en unión de otros empresarios (independientemente del porcentaje de participación)”»

Concluye que la regla de incompatibilidad para el lote 5 *«se extiende a las personas adjudicatarias y vinculadas en el sentido de un conjunto de sociedades bajo una dirección económica unitaria, donde una empresa dominante controla directa o indirectamente a otra u otras, presumiéndose el control si posee la mayoría de votos, nombra la mayoría de los administradores, o puede disponer de la mayoría de votos mediante acuerdos. En el caso que nos ocupa la empresa cuenta con una participación del 55 % en la UTE, a lo que hay que añadir el ultimo inciso de la Memoria “no siendo posible su participación individualmente ni en unión de otros empresarios (independientemente del porcentaje de participación)”»*

3. Alegaciones de la entidad adjudicataria

La interesada adjudicataria se opone a las pretensiones del recurso solicitando su desestimación. Esgrime al efecto los argumentos que, en síntesis, a continuación se exponen.

3.1. El artículo 70.2 de la LCSP resulta de aplicación directa a la presente licitación, y ello conlleva la imposibilidad de la recurrente de resultar adjudicataria del lote 5 y del lote 3, aunque en este último concurra en UTE con otra mercantil.

3.2. El Anexo I.1 del PCAP establece la incompatibilidad de resultar adjudicatario de los lotes 3 y 5, bien individualmente o participando en UTE.

En cuanto a la memoria justificativa afirma que ésta *«se alinea plenamente con las exigencias legales a efectos de evitar el conflicto de interés en las tareas de ejecutar un lote y de controlar la calidad de los servicios y trabajos efectuados, tal y como confirma la Administración en el Acuerdo por el que acordó la meritada incompatibilidad en relación con el Lote 5.»*

3.3. Prevalencia del artículo 70.2 LCSP frente a la regulación que pueda establecerse en el PCAP.



En este punto la entidad adjudicataria alega que «*aún en la circunstancia de que la regulación del PCAP fuera contraria a los términos del artículo 70.2 LCSP (lo que no sucede, como hemos argumentado), resultaría preciso inaplicar las previsiones del mismo, habida cuenta de que no resulta posible incluir en el PCAP condiciones o requisitos contrarios a normas de derecho imperativo, como en este caso resulta ser el constantemente citado artículo 70.2 LCSP.*»

3.4. Refiere la interpretación ofrecida por la propia ADA, en un supuesto muy similar, y que resulta coincidente con la del presente asunto. Al efecto adjunta documento acreditativo de la respuesta del órgano de contratación en tal sentido.

3.5. Considera que la adjudicación del lote 5 a ■ supondría un auténtico conflicto de interés, pues una UTE de la que es miembro ■ ejecutaría el lote cuyo control de calidad sería realizado por la misma mercantil.

Alega al efecto que «*En cuanto a la restricción de la competencia que invoca el recurrente en el caso de confirmar la imposibilidad de adjudicar el lote 5 a ■, debemos hacer constar que, precisamente, la restricción de la concurrencia se produciría de estimar el recurso de ■, ya que, indebidamente y en contra de la LCSP y de los propios Pliegos, resultaría adjudicataria del Lote encargado del control de las prestaciones y al mismo tiempo del Lote 3 del Contrato, limitando que otra empresa pueda ejecutar con total independencia y autonomía, los trabajos comprendidos en el Lote 5.*

Igualmente, no cabe obviar el consiguiente perjuicio que al interés general se produciría de admitir la adjudicación del Lote 5 a ■, pues la debida objetividad e imparcialidad y la vigilancia de la calidad de los trabajos del Lote 3 se vería seriamente perjudicada por las razones que venimos exponiendo.»

SEXTO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal.

La controversia que el presente asunto plantea se centra en discernir si concurre la causa de incompatibilidad en la adjudicación de los lotes 3 y 5 del contrato, que motivó la exclusión de la oferta recurrente del procedimiento de adjudicación respecto al lote 5.

La incompatibilidad para concurrir a una licitación se regula en el artículo 70 de la LCSP, en el que se dispone:

«Artículo 70. Condiciones especiales de compatibilidad.

1. El órgano de contratación tomará las medidas adecuadas para garantizar que la participación en la licitación de las empresas que hubieran participado previamente en la elaboración de las especificaciones técnicas o de los documentos preparatorios del contrato o hubieran asesorado al órgano de contratación durante la preparación del procedimiento de contratación, no falsee la competencia. Entre esas medidas podrá llegar a establecerse que las citadas empresas, y las empresas a ellas vinculadas, entendiéndose por tales las que se encuentren en alguno de los supuestos previstos en el artículo 42 del Código de Comercio, puedan ser excluidas de dichas licitaciones, cuando no haya otro medio de garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de trato. En todo caso, antes de proceder a la exclusión del candidato o licitador que participó en la preparación del contrato, deberá dársele audiencia para que justifique que su participación en la fase preparatoria no puede tener el efecto de falsear la competencia o de dispensarle un trato privilegiado con respecto al resto de las empresas licitadoras. Entre las medidas a las que se refiere el primer párrafo del presente apartado, se encontrarán la comunicación a los demás candidatos o licitadores de la información intercambiada en el marco de la participación en la preparación del procedimiento de contratación o como resultado de ella, y el establecimiento de plazos adecuados para la



presentación de ofertas. Las medidas adoptadas se consignarán en los informes específicos previstos en el artículo 336.

2. Los contratos que tengan por objeto la vigilancia, supervisión, control y dirección de la ejecución de cualesquiera contratos, así como la coordinación en materia de seguridad y salud, no podrán adjudicarse a las mismas empresas adjudicatarias de los correspondientes contratos, ni a las empresas a estas vinculadas, en el sentido establecido en el apartado anterior.»

De la lectura del precepto se constata que asiste la razón al órgano de contratación al defender el carácter taxativo y automático de la causa de incompatibilidad prevista en el artículo 70.2 LCSP. Así lo ha referido reiteradamente el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), entre otras, en su Resolución nº 1148/2021, de 9 de septiembre de 2021, en la que decía que

«Del citado precepto cabe extraer dos conclusiones:

a) La incompatibilidad es absoluta y opera por ministerio de la Ley en el supuesto previsto en el artículo 70.2 de la LCSP, esto es la imposibilidad de que un mismo operador económico sea a la vez adjudicatario del contrato de ejecución de una actividad y de aquéllos relativos a su supervisión. Este supuesto no es el denunciado por la recurrente.

b) La incompatibilidad es relativa y ha de ser apreciada por el órgano de contratación en el resto de los supuestos.»

Ninguna duda plantea que el hecho de que el referido precepto se refiera a los “contratos” y no a los “lotes”, no excluye su aplicación al presente asunto. Así cada lote ha de entenderse como un contrato independiente, habida cuenta de la equivalencia que a este respecto establece el artículo 99.7 de la LCSP al disponer que “En los contratos adjudicados por lotes, y salvo que se establezca otra previsión en el pliego que rija el contrato, cada lote constituirá un contrato (...)”.

La recurrente cuestiona que el objeto del lote 5 sea incardinable dentro del objeto previsto como presupuesto de hecho de la incompatibilidad prevista en el artículo 70.2 de la LCSP, que recordemos prevé «la vigilancia, supervisión, control y dirección de la ejecución de cualesquiera contratos».

Pues bien, de conformidad con el apartado 1 del Anexo I del PCAP que rige la licitación, el contrato se encuentra dividido en los siguiente 5 lotes:

«INFORMACIÓN RELATIVA A LOS LOTES

División en lotes: Si

Descripción de los lotes:

LOTE 1: Servicio de análisis, desarrollo e implantación de sistemas de información en varias áreas competenciales de la Junta de Andalucía entre ellas: Atención Sociosanitaria, Servicios Sociales, Inclusión, Familias, Consumos y Vigilancia, Protección y Promoción de la Salud.

LOTE 2: Servicio de análisis, desarrollo e implantación de sistemas de información en varias áreas competenciales de la Junta de Andalucía entre ellas: Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.

LOTE 3: Servicio de análisis, desarrollo e implantación de sistemas de información en varias áreas competenciales de la Junta de Andalucía entre ellas: Seguridad, Salud y Relaciones Laborales, Formación Profesional para el Empleo, Trabajo Autónomo y Economía Social.

LOTE 4: Servicio de análisis, desarrollo e implantación de sistemas de información en varias áreas competenciales de la Junta de Andalucía entre ellas: Ordenación Promoción comercial, Prevención de Riesgos Laborales, Intermediación y Orientación Laboral.



LOTE 5: Servicio de Calidad del desarrollo asociados a los servicios en lotes 1, 2, 3 y 4.»

Por su parte el apartado 1 del anexo I del PCAP (Cuadro de Características), respecto al objeto del contrato dispone lo siguiente:

«1. OBJETO DEL CONTRATO

El objeto del contrato es la prestación del servicio de análisis, desarrollo e implantación de sistemas de información en varias áreas competenciales de la Junta de Andalucía entre ellas: Atención Sociosanitaria, Servicios Sociales, inclusión, Familias, Consumos y Vigilancia, Protección y Promoción de la Salud, Seguridad, Salud y Relaciones Laborales, Formación Profesional para el Empleo, Trabajo Autónomo y Economía Social, Ordenación Promoción comercial, Prevención de Riesgos Laborales, Intermediación y Orientación Laboral, Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.

Los servicios a contratar se orientarán y dividirán según el ciclo de vida para la gestión de servicios TIC, mapeándose con las fases del proceso de desarrollo de software, quedando organizados en las siguientes líneas o categorías de servicios:

(...)

e) Servicios de calidad del Software: Este servicio tiene como objetivos principales:

- que todos los Sistemas de Información, dentro del ámbito del contrato, tengan un nivel de certificación de calidad alcanzado, existiendo un nivel mínimo de obligado cumplimiento que dependerá de la criticidad (baja, media o alta) con la que se catalogue al mismo,*
- y caminar para conseguir que los procesos de testing de software estén sistematizados maximizando la automatización, configurados e integrados adecuadamente en un entorno de integración, entrega y despliegue continuo, siguiendo metodologías ágiles y practicas DevSecOps.*

Así los lotes 1, lote 2, lote 3 y lote 4 prestaran servicios de indicados (sic) anteriormente de la letra a) a la d), y el lote 5 los servicios a prestar son la indicados en la letra e).»

Por su parte, el PPT, en su cláusula 3 “Categorización de los servicios” apartado 5 “Servicio de Aseguramiento de la Calidad del Software” desarrolla los objetivos principales del servicio en materia de calidad en la línea prevista en el PCAP.

Por tanto, de conformidad con las previsiones contenidas tanto en el PCAP como en el PPT, se constata que el lote 5 tiene por objeto el control de calidad de los otros cuatro lotes que integran el contrato, por lo que cumple el primero de los requisitos previstos en el artículo 70.2 LCSP, para la aplicación de la regla de incompatibilidad que el precepto contiene.

Por otro lado, la recurrente se opone a su exclusión esgrimiendo distintos argumentos con la finalidad común de fundamentar la aplicación de uno de los criterios para la determinación de la adjudicación del lote 5, que la mesa y el órgano de contratación defiende que sólo resultan de aplicación a los lotes 1 al 4.

Así los criterios para la determinación de la adjudicación de los lotes, en la presente licitación, se encuentran previstos en el apartado 1 del anexo I del PCAP en los siguientes términos:

«Criterios objetivos o sistemas para determinar la adjudicación de los lotes:

- Los lotes se adjudicarán por orden decreciente de su cuantía.*



- *Criterio de preferencia indicado por la persona licitadora en el Anexo II-B, en caso de estar propuesto en más de un lote.*
 - *Así mismo, será incompatible la adjudicación de los lotes 1, 2, 3 o 4, con los adjudicatarios de los respectivos basados en el acuerdo marco de oficina de proyectos asociados a dichas materias competenciales.*
 - *Lote 5 es incompatible con la adjudicación del lote 1 y/o lote 2, y/o lote 3, y/o lote 4.*
 - *Con la finalidad de evitar que un lote quede desierto, se podrá adjudicar el lote 1, 2, 3, 4 a un mismo licitador, siempre que este disponga de la suficiente solvencia para la ejecución del conjunto de los lotes.*
- Se considerará como la misma persona licitadora, cuando participe en otro o más lotes de manera individual o en UTE, aquella unión temporal de empresarios en la que una misma empresa participe en más de 70%. En tal caso la empresa o UTE(s) en la(s) que participe, no podrá proponerse como adjudicataria cuando lo haya sido en otro lote de acuerdo con los criterios anteriores.»*

La recurrente defiende que al haber licitado al lote 5 individualmente y ser adjudicataria del lote 3 mediante el compromiso de constituirse en UTE con otra entidad y en la que su participación es inferior al 70 por ciento, se la ha de considerar distinta persona licitadora. Lo contrario supone la vulneración de la previsión contenida en el artículo 99.4 de la LCSP.

Así el artículo 99 de la LCSP “Objeto del contrato”, en su párrafo 4 dispone: «4. Cuando el órgano de contratación proceda a la división en lotes del objeto del contrato, este podrá introducir las siguientes limitaciones, justificándolas debidamente en el expediente:

- a) Podrá limitar el número de lotes para los que un mismo candidato o licitador puede presentar oferta.*
- b) También podrá limitar el número de lotes que pueden adjudicarse a cada licitador.*

Cuando el órgano de contratación considere oportuno introducir alguna de las dos limitaciones a que se refieren las letras a) y b) anteriores, así deberá indicarlo expresamente en el anuncio de licitación y en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Cuando se introduzca la limitación a que se refiere la letra b) anterior, además deberán incluirse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares los criterios o normas que se aplicarán cuando, como consecuencia de la aplicación de los criterios de adjudicación, un licitador pueda resultar adjudicatario de un número de lotes que exceda el máximo indicado en el anuncio y en el pliego. Estos criterios o normas en todo caso deberán ser objetivos y no discriminatorios.

Salvo lo que disponga el pliego de cláusulas administrativas particulares, a efectos de las limitaciones previstas en las letras a) y b) anteriores, en las uniones de empresarios serán estas y no sus componentes las consideradas candidato o licitador.»

Pues bien, la interpretación expuesta mediante la que la recurrente defiende que las reglas de adjudicación contenidas en el PCAP afectan a los 5 lotes en idénticos términos, no puede prosperar atendiendo al objeto de los distintos lotes. Así, se ha de concluir que asiste la razón al órgano de contratación al defender que nos encontramos frente a dos regulaciones. Por un lado, a los primeros cuatro lotes les resultaría de aplicación el régimen previsto en los párrafos 3 y 4 del artículo 99 de la LCSP. Y por otro lado, el lote 5, cuyo objeto es el control de la calidad del resto de los lotes, y por consiguiente está dentro del ámbito de aplicación de la regla de incompatibilidad prevista en el artículo 70.2 de la LCSP.

Son esas las coordenadas en las que la mesa de contratación aplicó e interpretó los criterios de adjudicación de lotes del contrato.



Además en esta interpretación abunda la memoria justificativa del contrato, que en su apartado 9 “Lotes”, dispone: “*La persona adjudicataria del lote 5, de acuerdo con el art.70 de la citada ley, al tener por objeto la vigilancia, supervisión, control y dirección de la ejecución de los lotes 1, 2, 3 y 4 no podrán adjudicarse a las mismas personas adjudicatarias de los correspondientes contratos, ni a las empresas a estas vinculadas, no siendo posible su participación individualmente ni en unión de otros empresarios (independientemente del porcentaje de participación)*”.

La referencia a la memoria justificativa realizada por la mesa al acordar la exclusión no supone, como afirma la recurrente, la vulneración del clausulado del PCAP, dado que la misma no es contraria a las reglas de adjudicación contenidas en el PCAP.

Así la memoria justificativa del contrato, como documento preparatorio de la licitación, ayuda a conocer los concretos términos y finalidades que con el contrato se pretende, por lo que nada obsta a la utilización de su contenido para la correcta interpretación del clausulado del PCAP. Al respecto hay que señalar que la memoria justificativa fue objeto de publicación en el perfil de contratante a la fecha de publicación de los pliegos.

Por último, la recurrente defiende que la incompatibilidad prevista en el artículo 70.2 de la LCSP no le es de aplicación, dado que el citado precepto no incluye a las UTEs dentro del ámbito de la prohibición que limita a las “*mismas empresas adjudicatarias*” y a las empresas vinculadas a dichas empresas adjudicatarias, entendiéndose por tales las que se encuentren en alguno de los supuestos previstos en el artículo 42 del Código de Comercio.

Pues bien, tal alegación tampoco puede prosperar dado que el propósito y finalidad del citado precepto es evitar los conflictos de intereses que puede conllevar la coincidencia de adjudicatarias en los contratos. Para proteger ese bien jurídico superior la LCSP establece una regla de incompatibilidad que afecta a las empresas adjudicatarias de los correspondientes contratos, y a las empresas a estas vinculadas. La no referencia expresa de las UTEs en el citado precepto no puede llevar a la conclusión de su no afectación como defiende la recurrente. Así las reglas contenidas en el artículo 42 del Código de Comercio, cuya aplicación reivindica la recurrente, disponen lo siguiente:

«En particular, se presumirá que existe control cuando una sociedad, que se calificará como dominante, se encuentre en relación con otra sociedad, que se calificará como dependiente, en alguna de las siguientes situaciones:

- a) Posea la mayoría de los derechos de voto.*
- b) Tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración.*
- c) Pueda disponer, en virtud de acuerdos celebrados con terceros, de la mayoría de los derechos de voto.*
- d) Haya designado con sus votos a la mayoría de los miembros del órgano de administración, que desempeñen su cargo en el momento en que deban formularse las cuentas consolidadas y durante los dos ejercicios inmediatamente anteriores.»*

Pues bien, en el presente asunto la recurrente, que pretende la adjudicación del lote 5 del contrato, forma parte de la UTE adjudicataria del lote 3 del contrato. En la citada UTE la recurrente cuenta con una participación del 55 por ciento, por lo que estamos ante una empresa vinculada conforme a las reglas del citado artículo 42 del Código de Comercio y por consiguiente le resulta de aplicación la incompatibilidad prevista en el citado artículo 70.2 de la LCSP

Por lo tanto, la interpretación llevada a cabo por la mesa de contratación que conllevó la imposibilidad de adjudicación del lote 5 a la entidad recurrente al considerar que concurría el supuesto de identidad de personas licitadoras entre las entidades propuestas como adjudicatarias de los Lotes 3 y 5, a juicio de este Tribunal, no es



contraria a las previsiones del PCAP. Por el contrario el sentido del acuerdo adoptado por la mesa de contratación es acorde a una interpretación finalista y sistemática del clausulado del PCAP y del artículo 70.2 de la LCSP, que tiene por objeto evitar el conflicto de intereses que produciría que la UTE encargada de la ejecución de la prestación del citado lote 3, este vinculada a la empresa adjudicataria del lote 5, responsable de analizar y vigilar la adecuada calidad de la ejecución de los trabajos de dicho lote.

En definitiva, la interpretación efectuada por la mesa de contratación y el órgano de contratación al rechazar la oferta de la entidad recurrente al lote 5 es admisible y no contraria a la previsión contenida en los pliegos, resultando, por tanto, conforme a derecho.

Procede la desestimación del recurso

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 ■ (en adelante la recurrente), contra su exclusión y la adjudicación del contrato denominado “Servicio de Análisis, Desarrollo e implantación de sistemas de información en varias áreas competenciales de la Junta de Andalucía entre ellas: Igualdad, Salud, Empleo y Fomento.”, (Expte. CONTR 2025 0000241195), respecto al lote 5, convocado por la Agencia Digital de Andalucía (ADA), adscrita a la Consejería de Industria, Energía y Minas.

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

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

