

Recurso 12/2026
Resolución 59/2026
Sección Segunda

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

Sevilla, 30 de enero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra la resolución del órgano de contratación, de 19 de diciembre de 2025, por la que se adjudica el **lote 2** del contrato denominado «Servicios de planificación, creatividad, diseño, y compra de espacios publicitarios para la campaña de sensibilización en materia de conciliación y corresponsabilidad en el marco del Plan Corresponsables» (Expte. CONTR 2025 480577) convocado por la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 24 de septiembre 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 de urgencia, del contrato indicado en el encabezamiento, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados en esa misma fecha. El valor estimado del contrato asciende a 2.479.338,84 euros.

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 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.

Tras la tramitación del procedimiento de adjudicación, el 19 de diciembre de 2025 el órgano de contratación dictó resolución de adjudicación del lote 2 a la entidad [REDACTED] (en adelante, la adjudicataria). La adjudicación se publicó en el perfil de contratante el 22 de diciembre de 2025.

SEGUNDO. El 12 de enero de 2026, la entidad [REDACTED] (en adelante, la recurrente) presentó en el registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del lote 2.

Mediante oficio de la Secretaría de este Tribunal, de 13 de enero de 2026, 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 practicado el trámite de alegaciones a los interesados por plazo de cinco días hábiles, con traslado



del escrito de recurso, las ha formulado en plazo la adjudicataria.

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.

SEGUNDO. Legitimación.

Ha de reconocerse legitimación a la recurrente para la interposición del recurso de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, dada su condición de licitadora que ostenta el segundo lugar en el orden de clasificación de las proposiciones respecto al lote 2 con una puntuación total de 90,2356 puntos. Por tanto, una eventual estimación de la pretensión ejercitada la situaría en condiciones de obtener la adjudicación.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de 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 establecido en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente

Solicita de este Tribunal:

“(...) que estime el presente recurso especial, declarando:

a) Que la oferta económica presentada por las entidades ■ y ■ incurren en causa de exclusión insubsanable, al haber omitido la inclusión de los descuentos sobre tarifa oficial exigidos en los apartados H y L del Anexo V-B del PCAP, vulnerando con ello la cláusula 8.B.2.1 del PCAP, que reviste carácter de lex contractus.

b) Que la actuación de la mesa del órgano de contratación, al validar una oferta económica incompleta mediante una interpretación ex post de los pliegos, ha infringido el principio de autolimitación inherente al organismo de contratación, el artículo 139.1 de la LCSP, el artículo 84 del RGLCSP y la consolidada doctrina de este Ilustre Tribunal y del Tribunal General de la Unión Europea (Asunto T- 652/14) sobre el respeto absoluto a las condiciones de licitación.

c) Que se ha vulnerado el principio de igualdad de trato y no discriminación, al otorgarse una "dispensa" de cumplimiento a la adjudicataria frente a otros licitadores que, como esta parte, sí cumplieron íntegramente la oferta



económica conforme a las exigencias del pliego.

3. Como consecuencia de las anteriores declaraciones, **que se anule la resolución de adjudicación impugnada en lo relativo al Lote 2, por ser contraria a Derecho al haber recaído en un licitador que debió ser excluido en la fase de valoración de criterios automáticos.**

4. **Que se acuerde la exclusión de las entidades ■ y ■ del procedimiento de licitación, por presentar una oferta incompleta, defectuosa y no subsanable según los términos taxativos del pliego.**

5. **Y, finalmente, se acuerde la retroacción de actuaciones al momento procedimental oportuno, para que la valoración de las ofertas se lleve a cabo respetando las condiciones establecidas en los pliegos de la licitación, acordando la ADJUDICACIÓN DEL LOTE 2 A FAVOR DE ■ al ser la licitadora que ostenta la mejor puntuación entre aquellas que cumplieron estrictamente con la totalidad de la prestación exigida, respetando así el principio de igualdad entre licitadores.** (la negrita no es nuestra)

Funda su pretensión en los siguientes motivos de impugnación.

1º Nulidad del acto de adjudicación por vulneración del principio de vinculación a los pliegos, jerarquía documental y aplicación indebida de los criterios de exclusión taxativos.

Invoca el carácter de *lex contractus* del Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y del pliego de prescripciones técnicas (PPT) con mención expresa de la Resolución 476/2020 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC) conforme a la cual las reglas y previsiones de aquellos, una vez que adquieren firmeza por no haber sido impugnados, deben ser observadas so pena de contravención de los principios de igualdad, transparencia y seguridad jurídicas consagrados en el artículo 145.5 b) de la LCSP. Asimismo, trae a colación la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea (Sala segunda) de 28 de junio de 2016 que establece una serie de criterios fundamentales sobre la vinculación del órgano de contratación a sus propias reglas.

Expone que el apartado 8 B.2.1 del PCAP establece una causa de exclusión de carácter automático, y que tanto la adjudicataria como la otra licitadora (■) omitieron presentar la oferta económica en el apartado H del anexo V-B, y esta última, además, omitió la presentación de la oferta en el apartado L del anexo V-B. Cuestiona que el órgano de contratación haya eludido la aplicación de la sanción establecida en el pliego en el apartado 8.B.2.1 mediante una interpretación “ex post facto” fundamentada en una supuesta definición técnica o errores en el diseño del anexo V-B, vulnerando, a su juicio, el razonamiento contenido en la Resolución 1308/2025 del TACRC.

Incide en que ninguno de las entidades realizó consulta o solicitud de aclaración alguna y optaron de manera unilateral por no ofertar, beneficiándose de una omisión que les permitía no comprometer descuentos en un soporte valorable. Manifiesta que dicha conducta revela una absoluta falta de diligencia que no puede ser premiada por el órgano de contratación ni utilizada para eludir el cumplimiento de una obligación. Por el contrario, sostiene que sí presentó correctamente su proposición económica, dando cumplimiento a lo exigido por el PCAP que reflejaba con total claridad los soportes publicitarios respecto de los cuales debían aplicarse descuentos y que iban a ser objeto de puntuación.

Denuncia que la actuación administrativa resulta especialmente grave porque beneficia directamente a los licitadores incumplidores que, al no ofertar descuentos, evitan asumir un compromiso económico que sí ha asumido el licitador diligente, generando así una asimetría inaceptable entre los competidores, y una diferencia de trato que carece de justificación objetiva y supone una contravención del principio de igualdad de trato.



2º Vulneración del artículo 139.1 de la LCSP y del artículo 84 del Reglamento general de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, RGLCAP).

Denuncia que la admisión de las ofertas incompletas ha infringido el artículo 139.1 de la LCSP, el cual dispone que la presentación de la proposición supone la aceptación incondicionada por el licitador de la totalidad de las cláusulas de los pliegos sin salvedad alguna. Menciona la Resolución 131/2023 de este Tribunal respecto de la vinculación del órgano de contratación a las previsiones establecidas en los pliegos de las que no puede apartarse, encontrándose autolimitada en su facultad de apreciación.

Considera que en el presente expediente existe una falta de concordancia objetiva y manifiesta ya que el anexo V-B exigía la cumplimentación de descuentos específicos y la oferta de la adjudicataria simplemente omitió dichos datos por lo que la aceptación por la mesa de contratación del informe técnico contraviene lo dispuesto en el artículo 84 del RGLCAP.

Finalmente, manifiesta que dicha omisión no constituiría en ningún caso un defecto subsanable pues constituye una flagrante modificación de la oferta y un claro quebranto del secreto de las proposiciones de los licitadores. Invoca, al respecto, la doctrina de los tribunales administrativos sobre la inadmisibilidad de subsanar los elementos esenciales de la oferta puesto que ello atenta contra los principios de igualdad, transparencia y concurrencia que son básicos en la contratación administrativa.

II. Alegaciones del órgano de contratación

El informe al recurso se opone sobre la base de los argumentos que proporciona el informe solicitado al órgano proponente del contrato, en los términos que se reproducen a continuación:

“(…) Sin embargo, el órgano proponente estimó conforme la continuación en el procedimiento de la adjudicataria [REDACTED], y así lo consignó en el informe técnico de valoración de ofertas de fecha 2 de diciembre de 2025, por los siguientes motivos:

1º.- *Al tratarse de “otros soportes” no detallados por el PCAP y no exigirse para los mismos documentación de verificación, se han entendido válidas y completas las ofertas presentadas por todos los licitadores que incluyesen ofertas en todos los medios sí detallados. Las ofertas son completas porque se han presentado descuentos sobre las tarifas oficiales en todos los exclusivistas que el PCAP relaciona nominativamente, para los que sí exige, y han sido correctamente aportadas, las cartas de verificación. El resto de medios que pueden incluirse en la categoría “otros” no cuentan con la misma relevancia, y de ahí la no exigencia de documentación de verificación y la menor puntuación que otorga su inclusión. Esto no supone una interpretación del pliego más allá de su literalidad, dado que sí se exige la inclusión de los descuentos sobre tarifa oficial “a los que se hace referencia en este apartado”, constituyendo el apartado “otros soportes” una especie de cláusula de cierre de cada categoría sin determinar previamente, es decir, las entidades pueden incluir un soporte, varios o, en este caso, ninguno, sin que por ello la consecuencia deba ser la exclusión automática del procedimiento de esa entidad.*

Entendemos que tal actuación no contradice la citada Resolución n.º 1308/2025 del TACRC, ya que en la misma, al contrario de lo que indica la recurrente, se realizan comentarios como “...pese a que pudiera admitirse una interpretación contextualizada con el objeto y contenido de los pliegos...” o “...si bien la interpretación de los pliegos constituye una prerrogativa del órgano de contratación...”, lo que pone de manifiesto claramente la posibilidad de que el órgano de contratación lleve a cabo una interpretación de la literalidad de sus pliegos coherente con el contexto en que se inscriben.



2º.- En la descripción de la documentación justificativa de los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas (sobre electrónico n.º 3), página 117 del PCAP, se indica que la proposición económica deberá ajustarse al modelo que figura en el Anexo V-B del pliego. Sin embargo, en dicho anexo V-B no aparece la tabla a rellenar para el apartado H que nos ocupa (referido a otros soportes de prensa impresa de ámbito regional/local), prevista en el resto de apartados relativa al descuento sobre la tarifa oficial. Por ello, se ha entendido justificada en cualquier caso la no cumplimentación de dicho apartado, más allá de la voluntad de cada licitadora de incluir o no otros soportes, ya que dicha discordancia se debe a un error de la administración que no puede imputarse al licitador. Error que no fue detectado con anterioridad a la apertura de las ofertas, por lo que no fue posible su subsanación.

3º.- En consonancia con lo anterior, se considera que la exclusión automática de una entidad licitadora con la única base de la no cumplimentación de un apartado en el que existe una discordancia no imputable al mismo sino a la administración, causaría un perjuicio irreparable a la entidad afectada. Ello no supone en modo alguno una subsanación de la oferta presentada, ya que en ningún caso se valoró el apartado en cuestión para las licitadoras que no incluyeron ofertas en el mismo.

4º.- Por el contrario, su permanencia en el procedimiento no produce, como alega la recurrente, una quiebra de la igualdad de trato, sino que garantiza dicha igualdad entre las entidades licitadoras, toda vez que ■ en ningún caso ha resultado perjudicada, ya que en su valoración se ha tenido en cuenta la puntuación obtenida en el apartado H (0,1 puntos, la puntuación máxima), en el que, lógicamente, las restantes dos entidades no obtuvieron puntuación. No obstante, la puntuación obtenida en este apartado H no hubiese tenido afectación en ningún caso en el orden de prelación de los licitadores.

5º.- En cuanto a la pretendida “subsanación de elementos esenciales de la oferta” que, según la recurrente, se ha llevado a cabo en el presente procedimiento, debe ponerse de manifiesto que en ningún momento la oferta presentada por la adjudicataria sufrió modificación, alteración o subsanación alguna, sino que fue valorada tal y como se presentó. Por ello, se estima carente de razón la aseveración de que “permitir la subsistencia de una oferta incompleta o su eventual corrección en fase de valoración equivale, en la práctica, a una forma encubierta de negociación individual, expresamente prohibida...”, dado que la oferta no ha sido en absoluto completada ni corregida tras su presentación.

Todo ello en el marco del principio antiformalista puesto de manifiesto por el Tribunal Supremo y acogido por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, favoreciendo la competencia.

6º.- En cuanto a la no cumplimentación del apartado L por la entidad ■ (que quedó en último lugar una vez valorados todos los criterios), nos remitimos al argumento expuesto en el primer motivo de este informe, evidenciando que, como se ha justificado, las valoraciones objeto de recurso se han realizado en plena igualdad entre los licitadores con independencia de la puntuación obtenida por estos y el orden de prelación resultante”.

III. Alegaciones de la entidad interesada

Se opone al recurso con el contenido que obra en actuaciones al que nos remitimos íntegramente, sin perjuicio de exponer a continuación, de manera sucinta, los motivos en los que basa su oposición.

En síntesis, expone con carácter preliminar las previsiones del PCAP respecto del formulario del anexo V-B que debían cumplimentar los licitadores en la proposición económica y exterioriza la falta de coherencia interna del pliego, al prever de manera simultánea una causa de exclusión basada en un modelo –que debía ser utilizado por



los licitadores- y que omitía el apartado H relativo a la indicación de “*Otros soportes no recogidos en el punto anterior*”.

Niega que la omisión de la oferta de un descuento en el apartado H por parte de la adjudicataria y del licitador cuya exclusión se solicita provoque perjuicio respecto de los licitadores que sí ajustaron su oferta a las exigencias del PCAP, aduciendo que la ausencia de oferta de un descuento solamente afecta al precio del lote y a la puntuación en la licitación, pero no afecta al ámbito objetivo del lote.

Sostiene que, del PPT regulador de la licitación se desprende que el órgano de contratación puede exigir la ejecución de campañas en los soportes citados en el Apartado H, mediante la aplicación de la “*tarifa oficial*” de los mismos a la que aplicar el descuento ofertado o la ausencia de descuento si no se ofertó y, en caso de no existir tal “*tarifa oficial*”, mediante la aprobación, en su caso, de una “*propuesta*”. Por lo tanto, alega que, sin descuento ofertado, el órgano de contratación puede exigir la ejecución de campañas en los soportes citados en el apartado H, de la misma forma que habiéndose ofertado un descuento.

Así manifiesta que “*Esto es, tanto si se aplica o no un descuento, el Órgano de contratación tiene exactamente las mismas facultades para ejecutar campañas en los soportes del Apartado H, aplicándose las condiciones económicas ofertadas por el contratista. Y, por lo tanto, no puede sostenerse que la ausencia de descuento consignado en el Apartado H proporcione algún tipo de ventaja a o al otro licitador que tampoco ofertó un descuento en el mismo, por razón de tal circunstancia*”.

Concluye que, en el caso de la licitación, el error del pliego no impide celebrar el contrato puesto que la ausencia de oferta de un descuento no determina su inexistencia sin que ello altere el objeto del contrato, insistiendo en que la valoración de las distintas propuestas sobre la base de la ausencia de oferta de descuento implica la oferta de un descuento cero sin alterar el orden de valoración de las propuestas. Subsidiariamente, manifiesta que, en caso de considerar y admitir una incoherencia interna del PCAP que determinara la invalidez de su propuesta, la única solución posible sería la anulación de toda la licitación, con retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior a la publicación del PCAP.

SEXTO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. El núcleo de la controversia reside en determinar si el órgano de contratación debió proceder a la exclusión automática de la oferta de la adjudicataria y del otro licitador concurrente a la licitación del lote 2 por el hecho de no haber cumplimentado en su proposición económica el apartado H del anexo V-B del modelo de proposición económica, y también el apartado L (si bien esta alegación se efectúa únicamente respecto del licitador que quedó en tercera posición).

A fin de centrar la cuestión litigiosa, conviene exponer los siguientes antecedentes que se desprenden del expediente administrativo remitido (en adelante, EA).

1º El pliego de cláusulas administrativas particulares de la presente licitación (en adelante PCAP) en el apartado 8.B.2 LOTE 2 (Prensa radio y televisión) y en concreto, en el apartado 8.B.2.1 – *Proposición económica*, (página 471 EA) prevé, por lo que aquí nos interesa, lo siguiente:

“*Se valorará con **45 puntos** las condiciones de la oferta económica en relación con los trabajos que constituyen el objeto y contenido del contrato.*”



(Advertencia: los DESCUENTOS SOBRE TARIFA OFICIAL (%) ofertados deberán ser un valor igual o superior a cero (0) e inferior a cien (100), con dos decimales. En el caso de que en alguno de los DESCUENTOS SOBRE TARIFA OFICIAL (%) se oferte un valor igual o superior a cien (100), se tomara como valor máximo admisible el valor de 99,99.

La no inclusión en la oferta de uno o más de los DESCUENTOS SOBRE TARIFA OFICIAL (%) a los que se hace referencia en este apartado, conllevará la exclusión del procedimiento por no presentar una oferta económica completa y no ser subsanable.

(...)

H. Otros soportes no recogidos en el punto anterior. Se valorará con **un máximo de 0,1** puntos, distribuidos de la siguiente manera:

SOPORTE PRENSA IMPRESA (ÁMBITO REGIONAL/LOCAL)	DESCUENTO SOBRE TARIFA OFICIAL (%)	PUNTUACIÓN MÁXIMA (PM)
Otros Soportes		0,10

En concepto de descuentos a aplicar con carácter general en la compra de espacios publicitarios en emisoras de radio FM (servicios de comunicación audiovisual radiofónicos en frecuencia modulada) sobre tarifas oficiales vigentes:

(...)

Para valorar este concepto, la formula aplicable será la siguiente para cada oferta presentada:

(...)

Si el soporte se encuentra dentro de las agrupaciones de soportes definidos por las letras B, D, F, H, J, L, N, P y R, se aplicará la siguiente formula:

Descuento de un 40,00% o inferior: $V_i = PM_i * 0,3$

Descuento de entre un 40,01% y un 60,00%: $V_i = PM_i * 0,5$

Descuento de entre un 60,01% y un 80,00%: $V_i = PM_i * 0,7$

Descuento de un 80,01% o superior: $V_i = PM_i$

Donde:

V_i = Puntuación de la oferta presentada para el soporte "i"

PM_i = Puntuación máxima del descuento sobre tarifa para el soporte "i".

2º En el modelo de proposición económica (Anexo V-B) del PCAP (páginas 519 y siguientes, en concreto, página 522) figura el apartado H sin ningún recuadro, simplemente con la indicación "H. Otros soportes no recogidos en el punto anterior"

3º En la proposición económica de la adjudicataria (páginas 1017 y siguientes EA) se constata que el apartado H del anexo V-B no aparece cumplimentado.

4º Obra en el EA (páginas 1089 y siguientes EA) la proposición económica de la recurrente en el que en el apartado H en liza figura lo siguiente:



SOPORTE PRENSA IMPRESA (ÁMBITO REGIONAL/LOCAL)	DESCUENTO SOBRE TARIFA OFICIAL (%)
Otros Soportes	80,01%

5º Consta en el EA (páginas 1154 y siguientes) la proposición económica cumplimentado por la licitadora ■ en el que no figura cumplimentado el apartado H. Otros soportes no recogidos en el punto anterior.

6º En las páginas 1163 a 1173 EA figura el informe técnico de valoración global de los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas en la licitación del contrato “Prestación de servicios de planificación, creatividad, diseño y compra de espacios publicitarios para la campaña de sensibilización en materia de conciliación y corresponsabilidad en el marco del Pla corresponsable 2024” (lote 2). Si bien en el expediente remitido resulta ilegible casi en su integridad, el apartado 3.2 “Observaciones sobre las ofertas económicas” en el informe del órgano al recurso, al referirse a aquel, establece lo siguiente:

“Al tratarse de “otros soportes” no detallados por el PCAP y no exigirse para los mismos documentación de verificación, se han entendido válidas y completas las ofertas presentadas por todos los licitadores que incluyesen ofertas en todos los medios sí detallados. Las ofertas son completas porque se han presentado descuentos sobre las tarifas oficiales en todos los exclusivistas que el PCAP relaciona nominativamente, para los que sí exige, y han sido correctamente aportadas, las cartas de verificación. El resto de medios que pueden incluirse en la categoría “otros” no cuentan con la misma relevancia, y de ahí la no exigencia de documentación de verificación y la menor puntuación que otorga su inclusión. Esto no supone una interpretación del pliego más allá de su literalidad, dado que sí se exige la inclusión de los descuentos sobre tarifa oficial “a los que se hace referencia en este apartado”, constituyendo el apartado “otros soportes” una especie de cláusula de cierre de cada categoría sin determinar previamente, es decir, las entidades pueden incluir un soporte, varios o, en este caso, ninguno, sin que por ello la consecuencia deba ser la exclusión automática del procedimiento de esa entidad”.

7º En el apartado 3.1 “Valoración de las ofertas económicas” del informe técnico citado en el ordinal anterior, (página 1168 EA) figura que en el apartado H la recurrente obtiene una puntuación de 0,1000 por el descuento ofertado del 80% mientras que ni la adjudicataria ni la otra licitadora que concurrió a la licitación obtuvieron puntuación en el referido apartado.

Por otra parte, en el mismo informe técnico, pero con relación al apartado L “Otros soportes no recogidos en el punto anterior” figura que la recurrente y la adjudicataria ofertan un descuento del 80,01 % ambas obteniendo la puntuación de 0,1000, mientras que la entidad ■ no oferta descuento alguno.

Expuestos los antecedentes, estamos en condiciones de resolver la presente controversia.

La recurrente, como antes se ha indicado, denuncia la vulneración de los artículos 139. 1 de la LCSP y 84 del RGL-CAP y califica de jurídicamente inadmisibles la argumentación del órgano de contratación que justifica la admisión de ambas licitadoras alegando la falta de definición exacta en los pliegos de los soportes en el apartado H de la tabla del anexo V-B. Por otro lado, sostiene que, al ser la oferta económica un elemento esencial y haber declarado el pliego que su omisión parcial es insubsanable, el órgano de contratación carecía de libertad de decisión ilimitada para validar la propuesta de los licitadores incurridos en error manifiesto, por lo que debió aplicar la causa de exclusión automática prevista en el pliego.

El órgano de contratación defiende, en síntesis, que el error que se advierte en el apartado H del anexo V-B y que no fue detectado con anterioridad a la apertura de las ofertas, no puede determinar la exclusión automática de



las licitadoras que no cumplimentaron el referido apartado, al existir una discordancia interna en aquel que no les era imputable, e insiste en que la actuación administrativa ni ha supuesto un quebranto del principio de igualdad de trato, ni comporta una subsanación o alteración de los elementos esenciales de la oferta.

La adjudicataria, por su parte, rebate la argumentación vertida en el recurso de resolver la incoherencia interna del pliego a favor de la exclusión, manifestando que, por el contrario, la conducta de la recurrente sí contravino las previsiones de los pliegos en las que se exigía emplear el modelo del anexo V-B. Niega que haya obrado con falta de diligencia o de manera reprochable, e insiste en que se limitó a cumplimentar el modelo del anexo V-B del pliego que no establecía ninguna relación de soportes en el apartado H.

Sentado lo anterior, y planteados los términos del debate, hemos de partir necesariamente, en el enfoque de la cuestión a resolver del alcance de los pliegos como ley del contrato. Así, como ya ha manifestado este Tribunal en multitud de ocasiones (v.g. Resoluciones 120/2015, de 25 de marzo, 221/2016, de 16 de septiembre, 200/2017, de 6 de octubre, 333/2018, de 27 de noviembre, 250/2019, de 2 de agosto y 113/2020, de 14 de mayo), los pliegos son la ley del contrato entre las partes y la presentación de proposiciones implica su aceptación incondicionada por las entidades licitadoras, por lo que, en virtud del principio de *“pacta sunt servanda”*, teniendo en cuenta que ni la recurrente ni ninguna del resto de licitadoras impugnó en su día el modelo del anexo V-B necesariamente han de estar ahora al contenido del mismo, y que el órgano de contratación por otra parte también está vinculado a las previsiones contenidas en aquellos.

Pues bien, analizada la cuestión, entendemos que no puede prosperar la pretensión ejercitada por la recurrente y ha de darse la razón al órgano de contratación, y a la adjudicataria, por las razones que indicamos a continuación.

1º El modelo del anexo V-B en el apartado H, a diferencia del inmediatamente anterior (apartado G) *Soporte prensa impresa (ámbito regional/local)* – que traemos a colación a título ejemplificativo y que sí incorporaba una relación taxativa de distintos medios a los que aplicar el descuento sobre tarifa oficial- únicamente establecía la referencia a “otros soportes” pero sin incorporar ningún recuadro a cumplimentar ni detallar en la tabla ninguno de ellos. A tal modelo debían sujetar los licitadores la presentación de su proposición económica conforme establecía con meridiana claridad la cláusula 9.2.3 en los siguientes términos:

“En este sobre se incluirá la documentación indicada en el Anexo I-apartado 8 del presente pliego entre la que deberá encontrarse, en todo caso, la proposición económica según modelo del Anexo VA-D, en orden a la aplicación de los criterios de adjudicación especificados en el Anexo I-apartado 8”.

Es cierto que en el apartado 8.B.2.1 del PCAP se preveía como causa de exclusión de la oferta la no inclusión de uno o más de los DESCUENTOS SOBRE TARIFA OFICIAL (%) a los que se hace referencia en el referido apartado, estableciéndose que ello conllevaría la exclusión del procedimiento por no presentar una oferta económica completa y no ser subsanable dicho extremo.

Ahora bien, como anteriormente se ha indicado, y así lo defiende el órgano de contratación en su informe, en el anexo V-B del PCAP (al que recordemos estaban vinculados los licitadores por el carácter de *lex contractus* de los pliegos, al no haber sido impugnados y devenir consentidos y firmes) no figuraba la tabla a rellenar con indicación de los medios (referido a otros soportes de prensa impresa de ámbito regional/local) prevista en el resto de apartados relativa al descuento sobre la tarifa oficial.



2º Partiendo de lo anterior, analizada la cuestión por este Tribunal, consideramos que la decisión adoptada - basada en el informe técnico de valoración de las ofertas-, de no excluir a los licitadores que no hubieren cumplimentado dicho apartado no significa, como pretende forzar la recurrente a nuestro juicio, que el órgano de contratación se haya apartado de la literalidad de los pliegos.

Mas bien entendemos que ha efectuado una interpretación admisible de aquellos, en la medida que, al no haber prevista una relación de los otros soportes en el referido anexo, ni contemplar el modelo recuadro alguno que cumplimentar, la expulsión automática de los licitadores que no ofertaran descuentos en el referido apartado hubiera supuesto una sanción desproporcionada y contraria al principio de concurrencia.

Al respecto, hay un dato significativo y es que, como reconoce el órgano de contratación, en el apartado H solamente la recurrente ofertó descuentos a pesar de que el modelo del anexo V-B no contemplaba ningún recuadro ni relación detallada de soportes.

Podemos colegir que esta distinta forma de proposición económica fue provocada por la propia regulación del PCAP que, como hemos visto, es confusa y oscura. Y sobre este punto, hemos de incidir en que las cláusulas de los pliegos deben ser claras y precisas y no deben generar confusión a las licitadoras a la hora de formular sus ofertas.

Así, entre otras, en las Resoluciones 343/2018, de 11 de diciembre y 316/2021, de 10 de septiembre, de acuerdo con una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo –sentencias de 19 de marzo de 2001, de 8 de junio de 1984 y de 13 de mayo de 1982-, este Tribunal se ha pronunciado en el sentido de que los pliegos constituyen la ley del contrato, tanto para los licitadores como para la Administración, como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades y en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil sobre interpretación de los contratos, cuyo artículo 1288 preceptúa que *«la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiere ocasionado la oscuridad.»*

Asimismo, en las Resoluciones 128/2015 y 131/2015, ambas de 7 de abril, este Tribunal indicó que *«esta interpretación del pliego perjudica claramente a quien no ha causado la confusión en su redacción, es decir, a los licitadores, conculcando asimismo el principio de concurrencia consagrado en el artículo 1 del TRLCSP.»* Entre las más recientes, destaca la Resolución 563/2025, de 19 de septiembre.

Ha de tenerse en consideración, además, como sostiene el órgano de contratación en su informe que la no exclusión por dicho motivo no ha quebrado el principio de igualdad de trato ni ha supuesto tampoco un trato discriminatorio en la medida que, como hemos podido corroborar, la recurrente sí que obtuvo puntuación en este apartado (a diferencia de la adjudicataria y de la otra licitadora) por lo que ha de decaer el argumento invocado en el recurso que insiste en un beneficio injusto a favor de la adjudicataria. Todo lo contrario, la recurrente no ha resultado perjudicada ya que en la valoración de su oferta se tuvo en cuenta la puntuación obtenida en el apartado H (0,1 puntos, esto es, la puntuación máxima) mientras que las restantes licitadoras no obtuvieron puntuación alguna en el referido apartado.

Argumentos todos ellos que convencen a este Tribunal para concluir que la decisión que se cuestiona no supuso una extralimitación o interpretación más allá de los pliegos, y que la expulsión de una licitadora fundamentada en la no cumplimentación de un apartado que, conforme a lo previsto en el propio pliego, no figuraba en el modelo de proposición económica y tampoco incorporaba la relación detallada de los soportes, a diferencia



claramente de los restantes apartados, hubiera resultado desproporcionada y contraria al principio de concurrencia.

3º Tampoco puede prosperar la alegación relativa a la infracción del artículo 84 del RGLCAP en la medida que, como indica el órgano de contratación en su informe, en ningún momento se alteró o se produjo la subsanación de la oferta ni de la adjudicataria ni de la otra licitadora, sino que simple y llanamente, no se otorgó ninguna puntuación a las entidades que no ofertaron ningún descuento en el referido apartado, y sí en cambio, a la recurrente por lo que no atisba a vislumbrar este Tribunal el perjuicio ocasionado a la recurrente que denuncia ni que se haya producido ningún quebranto del principio de igualdad de trato.

Idénticas consideraciones merecen las alegaciones vertidas respecto a la no cumplimentación del apartado L por la licitadora ■, máxime cuando esta última quedó tercera en el orden de clasificación de las proposiciones, detrás de la recurrente, por lo que la expulsión de esta licitadora no le hubiera reportado ningún beneficio, ejercitando, en definitiva, respecto de esta licitadora una acción prácticamente en defensa de la legalidad.

Concluimos, por tanto, que la decisión que se cuestiona ha sido la más respetuosa con el principio de concurrencia y con la doctrina de este Tribunal sobre el principio de proporcionalidad que exige que los actos de las instituciones no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos perseguidos. Esto es, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, lo que ha acontecido en el presente supuesto cuando, ante la discordancia interna en el pliego, pero a la vista de la literalidad del modelo del anexo V-B, se optó no por la exclusión automática sino por la no atribución de puntuación en el referido apartado, no pudiendo apreciarse las infracciones del principio de igualdad de trato y no discriminación que se denuncian.

Procede, por tanto, la desestimación íntegra 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 ■ contra la resolución del órgano de contratación, de 19 de diciembre de 2025, por la que se adjudica el **lote 2** del contrato denominado «Servicios de planificación, creatividad, diseño, y compra de espacios publicitarios para la campaña de sensibilización en materia de conciliación y corresponsabilidad en el marco del Plan Corresponsables» (Expte. CONTR 2025 480577) convocado por la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad.

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

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad 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 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.

