

Recurso 748/2025
Resolución 5/2026
Sección Segunda

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

Sevilla, 16 enero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades licitadores presentadas con compromiso de constituirse en la UTE ■ - ■ - ■ (en adelante, la UTE) contra la resolución de exclusión de 16 de diciembre de 2025 dictada en el seno del procedimiento de contratación denominado «Servicios de operación del sistema tranviario de Jaén» (expediente CONTR 2025-75843), promovido por la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 7 de agosto de 2025 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato indicado en el encabezamiento con un valor estimado de 22.077.647,56 euros. En dicha fecha los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados.

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.

Tras la tramitación procedimental correspondiente, se dicta acuerdo por la mesa de contratación de 16 de diciembre de 2025, por el que se excluye a la recurrente del procedimiento de licitación, al no haber acreditado la habilitación empresarial o profesional exigida para la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad incluidos en el objeto del contrato.

SEGUNDO. El 26 de diciembre de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la UTE recurrente antes indicada contra la resolución de exclusión.

El día 29 de diciembre de 2025 la Secretaría del Tribunal recabó del órgano de contratación la documentación necesaria para su tramitación y resolución y se solicitó la documentación necesaria para la tramitación del recurso especial. La documentación se recibió el día 2 de enero.

Con fecha 8 de enero de 2026, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas.

Se han presentado alegaciones por la UTE adjudicataria el día 15 de enero de 2026, último día del plazo.

A su vez se ha personado el Ayuntamiento de Jaén, que argumenta que ostenta un interés legítimo cualificado en la adjudicación del contrato de operación del tranvía, derivado del Convenio de Colaboración suscrito con la Junta de Andalucía de fecha de 29 de junio de 2021, que establece un régimen de cofinanciación del 25% del coste del servicio.

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.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El recurso se dirige contra la exclusión del licitador, con relación a un contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros, y convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que, contra el citado acto cabe recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44.1, letra a) y apartado 2, letra, c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

Se dicta acuerdo de exclusión por la mesa de contratación de 16 de diciembre de 2025, y el 26 de diciembre de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la UTE recurrente antes indicada, por lo que el recurso se habría interpuesto en el plazo de 15 días hábiles establecido en el artículo 50.1 c) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del recurso: alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

La UTE explica que fue inicialmente propuesta para la adjudicación del contrato por haber presentado la oferta más ventajosa, tanto en valoración técnica como económica, añade que ello supondría un ahorro significativo para la Administración autonómica en comparación con la siguiente oferta clasificada. Alega que, tras la apertura de sobres y la valoración, la UTE cumplió el requerimiento genérico de documentación previa a la adjudicación



conforme al artículo 150.2 de la LCSP y la correspondiente cláusula del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP). Dentro del plazo conferido, presentaron los documentos referentes a capacidad, solvencia, habilitaciones empresariales y resto de requisitos exigidos para la licitación.

Posteriormente, ante un segundo requerimiento de subsanación realizado por la mesa de contratación, explica que fue por primera vez se exigía de forma expresa la “acreditación de la habilitación empresarial o profesional en materia de vigilancia y seguridad”, derivado de la cláusula 6 y del Anexo I del PCAP. La UTE decidió no aportar este documento por considerar que no era de su competencia, atendiendo a su objeto social.

Estima que la mesa en el acta de reunión del 2 de diciembre de 2025 entendía que la documentación presentada era completa y propuso definitivamente la adjudicación a la UTE. Añade que el advertir la omisión, la UTE presentó de forma voluntaria, y antes de ser formalmente notificada de la exclusión, la documentación relativa a la habilitación del tercer colaborador (█), responsable de la vigilancia y seguridad, aportando su habilitación como empresa de seguridad.

Explica que, a pesar de ello, la mesa de contratación, en su sesión de 16 de diciembre, revocó la propuesta de adjudicación y excluyó a la UTE por considerar que la documentación se había presentado fuera de plazo, basando la decisión en la rectificación de un “error material” propio.

A continuación, pasamos a relacionar los fundamentos del recurso especial:

1. Invoca la aplicación del principio de irrevocabilidad de los actos administrativos favorables y seguridad jurídica, en el sentido de que el acuerdo de la mesa, cuando revoca su propuesta de adjudicación sin acudir al procedimiento reforzado de revisión de oficio previsto en los artículos 106 y 107 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), infringe el artículo 109.1 de la misma y el principio constitucional de seguridad jurídica (artículo 9.3 Constitución. Se esgrime que la propuesta de adjudicación definitiva constituye un acto de trámite especialmente cualificado y favorable, generando una expectativa de derecho en favor del licitador, que no puede ser privada unilateralmente por la Administración salvo que se sigan los cauces legales procedentes.

2. En segundo lugar, interesa la distinción entre requisitos de aptitud del licitador y requisitos de ejecución, ya que estima que la mesa incurre en una interpretación errónea del artículo 150.2 LCSP al exigir la habilitación de la empresa de seguridad como requisito de aptitud y no como condición de ejecución. El recurso distingue entre los documentos relativos a la capacidad, solvencia y otros requisitos propios del licitador — que sí deben presentarse en el plazo del artículo 150.2 — y las habilitaciones de los colaboradores encargados de prestaciones accesorias (como la vigilancia y seguridad), que serían exigibles como condición de ejecución en fase posterior, atendiendo a la regulación del pliego.

3. En tercer lugar, alega la existencia de una calificación incorrecta del requerimiento de subsanación y de los plazos inaplicados, de tal modo que sostiene que el requerimiento de 27 de noviembre de 2025 no puede calificarse como de subsanación, ya que fue el primer requerimiento específico sobre la habilitación del colaborador externo. Ello implicaría que debería aplicarse el plazo general de diez días hábiles para aportar la documentación y no sólo el plazo reducido de tres días, entendiendo que la presentación de la documentación el 10 de diciembre fue temporánea.

4. En cuarto lugar, explica que ello supone una aplicación desproporcionada del rigor formal e interesa la aplicación de la doctrina antiformalista. En este sentido, se invocan pronunciamientos judiciales y doctrina



antiformalista que limitan la exclusión por defectos puramente formales o subsanables cuando no afecta a principios esenciales del procedimiento, como la transparencia, la igualdad o el secreto de las proposiciones. Se cita, entre otras, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de febrero de 2019 y las del Tribunal Supremo 886/2021, de 21 de junio y 523/2022, de 4 de mayo, en cuanto que son favorecedoras de ese principio de proporcionalidad en la exclusión de licitadores.

5. En quinto lugar, invoca además la ambigüedad de los pliegos e interpretación a favor del licitador, pues no clarifica contractualmente acerca del momento y la forma en que debe acreditarse la habilitación de la empresa colaboradora, de tal modo que razona que no puede interpretarse en perjuicio del licitador, siendo la Administración responsable de la claridad de sus pliegos. Se citan sentencias que avalan este principio.

6. En sexto y último lugar, explica que se habría producido una vulneración de las más elementales garantías procedimentales, así como el principio de igualdad y el derecho de defensa, pues el recurso denuncia una presunta irregularidad grave, al haberse permitido acceso anticipado al expediente al segundo licitador clasificado antes de adoptarse un acuerdo recurrible, lo que, según la UTE recurrente, habría provocado su exclusión como consecuencia de que dicho tercero fue quien puso de manifiesto la presunta omisión. Con ello, se alega vulneración de los principios de igualdad de trato, objetividad, imparcialidad y secreto de las proposiciones.

En su solicitud, la UTE pide la estimación íntegra del recurso, la anulación del acuerdo de exclusión y la retroacción de actuaciones para que se tenga por aportada la documentación relativa a la habilitación de la empresa de seguridad, continuando el procedimiento de adjudicación a su favor.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano de contratación de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda relativo al recurso especial interpuesto por la UTE, tras su exclusión del procedimiento de licitación para la operación del sistema tranviario de Jaén solicita la desestimación del recurso, alegando en primer lugar, que conforme a Derecho se ha llevado a cabo la tramitación del procedimiento. El informe detalla que el procedimiento se tramitó conforme a la LCSP, y que la UTE fue inicialmente propuesta como adjudicataria al obtener la mejor puntuación. Sin embargo, durante la preparación y revisión de la documentación, se detectó que no se había aportado, ni tras el requerimiento de subsanación, la acreditación de la habilitación empresarial o profesional en materia de vigilancia y seguridad, exigida por el pliego. Al presentar la UTE la documentación fuera de plazo, la mesa acordó su exclusión conforme al artículo 150.2 de la LCSP.

Ante la alegación de la imposibilidad de revocar actos administrativos favorables, defiende su actuación expresando que es errónea la interpretación del artículo 150.2 de la LCSP, así como también explica que lo que exige es una aplicación desproporcionada del procedimiento de subsanación. El órgano de contratación rebate estos argumentos fundamentándose en que la propuesta de adjudicación no crea derechos para el licitador y puede ser revocada antes de la adjudicación formal, conforme al artículo 157.6 de la LCSP, apoyándose en doctrina y resoluciones de este Tribunal y otros órganos de recursos contractuales. Además, expone que la exigencia de habilitación profesional para los servicios de vigilancia forma parte de los requisitos de capacidad y solvencia establecidos en el pliego y debía acreditarse en el momento procesal oportuno, sin posibilidad de doble subsanación, respetando así el principio de igualdad. Finalmente, el informe niega que se haya vulnerado el derecho de defensa o la igualdad de trato por el acceso al expediente por parte de otro licitador



3. Alegaciones de la UTE adjudicataria.

Realiza las siguientes alegaciones en virtud de las consideraciones vertidas en el recurso especial.

Explica que en el recurso se realiza una interpretación distorsionada de los hechos por parte de la entidad recurrente, incidiendo en la relevancia de la documentación omitida (la habilitación profesional para servicios de seguridad privada), que consideran un requisito esencial. Se subraya que dicha documentación fue requerida hasta en dos ocasiones por la Administración y que la UTE recurrente sólo la aportó después de ser advertida expresamente de su falta, fuera del plazo de subsanación, lo que, además de considerarse extemporáneo, se afirma que impide admitir la subsanación. Además de la extemporaneidad, las alegaciones insisten en que la subcontratación a la que intenta acogerse la UTE para suplir la falta de habilitación fue excluida expresamente en la Declaración Responsable Unificada (DRU) presentada con su oferta. Este dato, haría incompatible pretender ahora justificar la capacidad con documentación de una empresa subcontratada no prevista inicialmente, ya que ello supondría, más allá de cualquier aspecto formal, una modificación sobrevenida de su oferta.

En la primera alegación de fondo, sostienen que el acto objeto de recurso (acta de la Mesa de Contratación) no es susceptible de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, invocando el artículo 44.2 LCSP y aportando resoluciones recientes de este Tribunal que han inadmitido recursos contra propuestas de exclusión de la mesa en tanto que no se trata de actos de trámite cualificado, que sólo lo son los actos de trámite que deciden sobre la adjudicación, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o producen indefensión, pueden ser objeto de recurso especial.

En segundo lugar, en cuanto a la facultad de la Mesa para rectificar, cumple mencionar que no se requiere procedimiento de revisión de oficio ni declaración de lesividad pues las propuestas de la Mesa son actos internos, sin efectos jurídicos directos, conforme al artículo 157.6 de la LCSP, pues la propuesta no crea derecho alguno.

En lo relativo a los requerimientos documentales, expone que tanto el primer requerimiento de 6 de noviembre de 2025, como el segundo de 27 de noviembre de 2025, se ajustaron a lo previsto en el artículo 150.2 de la LCSP y a los pliegos del expediente, negando que fueran genéricos o que no permitieran identificar la documentación a presentar. Específicamente, se argumenta que el requerimiento remitía a la cláusula 10.7 del PCAP, donde se detallaba de manera exhaustiva la documentación exigible, incluyendo la habilitación profesional para servicios de seguridad, remisión que consideran suficiente y ajustada a la doctrina administrativa. Se cita, en apoyo de esta postura, una resolución del propio Tribunal que rechaza el argumento de la falta de diligencia en la presentación de la documentación cuando el pliego es claro y las partes tienen acceso a su contenido.

A este respecto, las alegaciones subrayan que el intento de aportar la documentación fuera del plazo fijado legalmente no puede considerarse subsanación válida, y que el hecho de que la UTE recurriera a la subcontratación extemporánea de otra empresa para cumplir el requisito, contradice lo afirmado en la DRU. Se argumenta, con apoyo en doctrina y resoluciones de los tribunales administrativos de recursos contractuales, que esta actuación se considera una modificación de la oferta y resulta inadmisibles tanto por razones legales como por la preservación del principio de igualdad de trato entre licitadores.

Por otro lado, responde a la queja de la UTE recurrente relativa al acceso de otras empresas licitadoras al expediente, argumentando que dicho acceso está amparado en el artículo 52 de la LCSP y en la Ley 39/2015, y que se adoptaron las medidas de salvaguarda precisas para preservar el secreto de las proposiciones y la protección de datos personales. Se sostiene que este acceso no ha causado indefensión ni ha supuesto infracción



de los principios de objetividad e imparcialidad, ya que la decisión de la mesa fue posterior e independiente a tal acceso.

Finalmente solicita la inadmisión del recurso especial, o en su defecto su desestimación íntegra, y que se mantenga la validez del acta de la mesa de contratación recurrida

4. Alegaciones del Ayuntamiento de Jaén.

El Ayuntamiento argumenta su personación como interesado, porque estima que la adjudicación afecta directamente a las finanzas municipales: cuanto mayor sea el coste del contrato, mayor será la aportación del Ayuntamiento. Calcula un sobrecoste de 665.640,72 € si se adjudica al segundo clasificado en lugar de la UTE excluida. Pero jurídicamente no ostenta la condición de interesado en el recurso especial en materia de contratación por las razones que más tarde se abordarán.

SEXTA. Consideraciones del Tribunal: sobre el fondo del asunto.

Previa. Sobre la condición de interesado del Ayuntamiento de Jaén.

Como decimos, el Ayuntamiento pretende ostentar la condición de interesado, porque estima que la adjudicación afecta directamente a las finanzas municipales, explica que cuanto mayor sea el coste del contrato, mayor será la aportación del Ayuntamiento. Calcula un sobrecoste de 665.640,72 € si se adjudica al segundo clasificado en lugar de la UTE excluida. pero jurídicamente no ostenta la condición de interesado en el recurso especial en materia de contratación por las siguientes razones:

I. El interés alegado derivaría exclusivamente de un convenio externo al procedimiento de contratación. El convenio, de 2021, pero no se expresa siquiera si está prorrogado, siendo su plazo máximo según la Ley 40/2015, de 1 de octubre de 2015, de Régimen Jurídico del Sector Público de 4 años. Examinado el convenio remitido (en el recurso 22/2026), además, no indica expresamente su vigencia, por lo que se incumple el contenido mínimo obligatorio del artículo 49 LRJSP, pues nada figura sobre ella. A mayor abundamiento, esto puede tener además efectos, pues el convenio no cumple los requisitos legales para su validez, lo que puede impedir su inscripción en el registro correspondiente y su publicación oficial si es que eso se ha realizado. Pudiere afectar a la falta de eficacia, al no fijar un plazo, el convenio podría considerarse como mínimo, ineficaz, porque la ley exige que la duración esté determinada. (Además de poder generar otra serie de efectos (Intervención, Tribunal de Cuentas, etc. Al no tener plazo de vigencia no existiría, salvo adenda, la posibilidad de prórroga, pues sin plazo inicial, no se puede aplicar la regla de prórroga prevista en el artículo 49 (hasta cuatro años adicionales).

II. El Convenio de Colaboración con la Junta de Andalucía es un acuerdo interadministrativo que regula la cofinanciación del servicio, pero no forma parte del expediente de contratación ni del pliego. Por tanto, la vinculación del Ayuntamiento con el contrato es indirecta y extrínseca, no derivada de derechos u obligaciones en el procedimiento licitatorio. Este convenio es externo al procedimiento de contratación y no forma parte del expediente ni del pliego regulador. La relación jurídica del Ayuntamiento surge de un acuerdo interadministrativo independiente.

La LCSP (art. 56.3) limita la condición de interesado, solo son interesados los licitadores, candidatos o quienes acrediten un derecho o interés legítimo directamente afectado por el acto recurrido.



El Ayuntamiento no es órgano de contratación ni parte en el procedimiento, ni tiene facultades decisorias sobre la adjudicación. El interés económico no basta cuando es indirecto, como el impacto presupuestario, no confiere legitimación en el recurso especial, que es un procedimiento de control objetivo de legalidad. En cualquier caso, el Ayuntamiento ha formulado observaciones como tercero, no interviniendo como parte interesada con plenos derechos procesales, puesto que su relación con el contrato depende de un convenio externo.

Las consecuencias económicas derivadas del coste del contrato para el Ayuntamiento de Jaén, en virtud del Convenio de Colaboración suscrito con la Junta de Andalucía, no forman parte del objeto del recurso especial, sino que deben ventilarse en el marco propio de dicho convenio, concretamente en el seno de la comisión de seguimiento prevista en sus cláusulas. La doctrina de este Tribunal ha reiterado que la legitimación activa exige un interés jurídico directo y cierto en el acto recurrido, no un interés económico mediato derivado de relaciones externas al expediente. Así, en resoluciones como la 427/2015, 85/2017 y 172/2020, este Tribunal ha declarado que:

*«La anulación del acto impugnado debe producir un efecto inmediato y acreditado en la esfera jurídica del recurrente, no meramente hipotético ni indirecto».*¹

Por tanto, el eventual sobrecoste que pudiera soportar el Ayuntamiento como consecuencia de la adjudicación no constituye un interés jurídico directo en el procedimiento de contratación, sino una repercusión presupuestaria derivada de un convenio interadministrativo, cuya interpretación y ejecución corresponde a los órganos de cooperación previstos en dicho instrumento, no al Tribunal en el marco del recurso especial.

En consecuencia, el deslinde competencial impone que las cuestiones relativas al impacto económico y a la distribución de costes se sustancien en la comisión de seguimiento del convenio, sin que puedan ser objeto de pronunciamiento en este procedimiento, que debe ceñirse a la legalidad del acto impugnado conforme a la LCSP.

1ª. Cuestiones de carácter formal: inexistencia de derecho alguno derivado de la propuesta de adjudicación.

La recurrente sostiene que la mesa ha revocado un acto favorable, vulnerando el artículo 109.1 LPAC. Sin embargo, esta alegación debe ser rechazada porque la propuesta de adjudicación no crea derechos (art. 157.6 LCSP). El precepto es inequívoco pues expresa que *“la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración”*. Es decir, no existe acto favorable alguno que pueda ser objeto de revocación en los términos del artículo 109 LPAC.

A la vista de ello, y fundamentado en el artículo 157.6 de la LCSP debe tenerse en cuenta que *“la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración. No obstante, cuando el órgano de contratación no adjudique el contrato de acuerdo con la propuesta formulada deberá motivar su decisión.”*

Procede traer a colación la resolución 242/2019, de 25 de julio, de este Tribunal, en la que se reconocía la posibilidad de que por parte de la mesa de contratación se revisara la propuesta de adjudicación inicial

¹ (Memoria TARCJA 2024, apartado XI.1.2).



advertido el error cometido (en aquel caso un error en la valoración de la oferta conforme a los criterios sujetos a juicio de valor), y en la que con invocación del artículo 157 de la LCSP, antes citado, señalaba que:

“Por tanto, antes de la adjudicación, es posible la corrección de defectos apreciados durante el proceso de licitación. Así lo reconoce expresamente el artículo 44.3 de la LCSP cuando señala que <<Los defectos de tramitación que afecten a actos distintos de los contemplados en el apartado 2 podrán ser puestos de manifiesto por los interesados al órgano al que corresponda la instrucción del expediente o al órgano de contratación, a efectos de su corrección con arreglo a derecho(..)>>”.

En cualquier caso, resulta pertinente recordar que de conformidad con el artículo 157.6 de la LCSP ni tan siquiera la propuesta de adjudicación crea derecho alguno en favor del licitador, dado que el órgano de contratación puede apartarse de forma motivada de la misma. Por lo que en mayor medida en el presente supuesto en el que es la propia mesa de contratación la que excluye en el momento en el que detecta la infracción.

En definitiva, este Tribunal concluye que resulta totalmente errada la conclusión de la recurrente al indicar que como en un primer momento no se detecta la infracción en su oferta, su exclusión posterior resulta extemporánea y ello por lo argumentos manifestados. Por tanto, procede la desestimación de esta alegación.

2ª. Sobre la naturaleza de la habilitación profesional exigida.

La recurrente sostiene que la habilitación en materia de vigilancia y seguridad es un requisito de ejecución, no de aptitud.

Respecto a la habilitación empresarial o profesional, lo primero que hay que delimitar es cual es la consideración de la misma en la LCSP. Para ello debemos examinar lo establecido en su Capítulo II “Capacidad y solvencia del empresario” y, en lo que aquí interesa, en su Sección 1ª “Aptitud para contratar con el sector público”. Pues bien, la citada Sección 1ª se divide en 4 subsecciones:

Subsección 1.ª “Normas generales y normas especiales sobre capacidad” en la que se incardina el artículo 65, aplicable al caso, que establece que:

“2. Los contratistas deberán contar, asimismo, (para contratar con el sector público) con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato.

Subsección 2.ª Prohibiciones de contratar.

Subsección 3.ª “Solvencia.

Subsección 4.ª “Clasificación de las empresas”.

A la vista de la regulación en la LCSP podemos afirmar lo siguiente:

1. Como condición de aptitud para contratar con el sector público hay que:

- Tener plena capacidad de obrar.
- No estar incurso en alguna prohibición de contratar.
- Acreditar la solvencia económica y financiera y técnica o profesional exigida.
- Estar debidamente clasificado, en los casos en que así lo exija la LCSP.
- Contar con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible.



Así, estas condiciones de aptitud se configuran en la LCSP como cinco requisitos distintos, si bien, podemos entender la habilitación empresarial o profesional como un requisito especial de capacidad de los contratistas, complementario al general de tener capacidad de obrar, una suerte de “*capacidad de obrar administrativa específica*”, como se refiere a ella la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, en su informe 6/2010, de 21 de diciembre.

Por tanto, no podemos confundirla con la solvencia, así, la necesidad de contar con una determinada habilitación empresarial o profesional para el ejercicio de una profesión o para la realización de una prestación “*hace referencia más que a la capacitación técnica o profesional, a la aptitud legal para el ejercicio de la profesión de que se trata... en consecuencia es un requisito de legalidad y no de solvencia en sentido estricto*” (Informe 1/2009, de 25 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado).

Por tanto, es un requisito que hay que comprobar previamente al de solvencia, (al igual que la capacidad de obrar y la ausencia de prohibición de contratar), ya que, si un licitador no tiene la habilitación necesaria para realizar el objeto del contrato, da igual lo solvente que pueda llegar a ser, cuestión que no habría ya, ni siquiera, que verificar.

Corroborado lo indicado respecto a la singularidad de cada uno de estos cinco requisitos de aptitud, el que el artículo 39.2 a) de la LCSP, los distingue, calificando la falta de cualquiera de ellos como motivo de nulidad de pleno derecho del contrato.

La habilitación empresarial o profesional debe ser exigida por una norma de carácter imperativo y vinculante, reguladora de las actividades que están sometidas a una habilitación o autorización específica para su ejercicio.

Consecuentemente, no es necesario su exigencia en los pliegos al hacerlo ya la normativa, por lo que, aunque nada dijera al respecto el pliego, dicha habilitación sería exigible. No obstante, en el contrato objeto de recurso sí se indica expresamente la habilitación necesaria para su ejecución. Al respecto el PCAP, consentido entre las partes, ex art. 139 de la LCSP señala por un lado en la cláusula 6 en el apartado 1 relativo a la aptitud y capacidad que:

“Cuando, por así determinarlo la normativa aplicable, se le requirieran a la persona contratista determinados requisitos relativos a su organización, destino de sus beneficios, sistema de financiación u otros para poder participar en el correspondiente procedimiento de adjudicación, estos deberán ser acreditados por la persona licitadora al concurrir en el mismo”.

Asimismo, deberán contar con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato.

Lo referido en los dos párrafos anteriores se indicará, en su caso, en el Anexo I-apartado 4”.

En el Anexo I.4 se expresa que:

“4. CAPACIDAD Y SOLVENCIA (Cláusula 6)

Se exige habilitación empresarial o profesional: Sí.

En caso afirmativo, especificar:



En relación a las tareas de vigilancia y seguridad contempladas en el objeto del contrato, se ha de observar la necesidad de que las empresas que vayan a prestar dichos servicios (directamente o mediante colaboradores) hayan obtenido autorización administrativa y se encuentren inscritas en el Registro Nacional de Seguridad Privada, de conformidad con lo establecido en la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada”.

Es decir, se le exige como requisito de capacidad expresamente, como habilitación que afecta a la capacidad, y como requisito previo a la adjudicación en la cláusula 10.7 relativo a la documentación previa a la adjudicación, en el subapartado 2.a.2, que trata las “habilitaciones empresariales exigidas”, expresando que:

“Cuando sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del contrato una determinada habilitación empresarial, se acompañará el certificado que acredite las condiciones de aptitud profesional”.

Se concluye que la habilitación profesional es un requisito de capacidad, no una condición de ejecución. Sin su acreditación, la UTE no podía ser adjudicataria.

3ª. En cuanto a la posibilidad de realizar una subsanación de la subsanación: el artículo 150.2 LCSP establece un plazo único y preclusivo para la presentación de la documentación previa a la adjudicación y su subsanación.

La mesa de contratación celebró su cuarta sesión día 25 de noviembre de 2025 con el objeto de revisar la documentación previa a la adjudicación que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 150.2 de la LCSP y la cláusula 10.7 del PCAP, que había presentado la UTE recurrente, observando defectos u omisiones en la misma entre los que figuraba la falta de acreditación de la habilitación empresarial o profesional en materia de vigilancia y seguridad.

La mesa es cierto que cometió un error dando por buena la subsanación realizada, pero también lo es es que se concedió un trámite de subsanación al efecto. Los términos del requerimiento fueron claros y precisos. Así lo muestra el expediente en el folio 2629 del expediente administrativo cuando señala:

“Reunida la Mesa de contratación el día 25 de noviembre de 2025 para el examen de la documentación previa a la adjudicación del expediente de contratación referido, presentada por UTE ■, atendiendo a lo establecido en la cláusula 10.7 del pliego de cláusulas administrativas particulares -en adelante PCAP-, se le requiere para que subsane los siguientes defectos u omisiones observados:

• De conformidad con lo previsto en la cláusula 6 y Anexo I-apartado 4 del PCAP, “ en relación a las tareas de vigilancia y seguridad contempladas en el objeto del contrato, se ha de observar la necesidad de que las empresas que vayan a prestar dichos servicios (directamente o mediante colaboradores) hayan obtenido autorización administrativa y se encuentren inscritas en el Registro Nacional de Seguridad Privada, de conformidad con lo establecido en la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada”.

En consecuencia, deberán aportar la documentación justificativa que acredite la efectiva disponibilidad de la habilitación empresarial o profesional exigida si el licitador va a prestar el servicio de vigilancia y seguridad directamente. En el caso de que la prestación se realice mediante colaboración con terceros, estos deberán ser identificados, acreditando igualmente la disponibilidad de la habilitación exigida por ellos”.

El error se produce en la sesión de la mesa de fecha 2 de diciembre de 2025 para el análisis de las subsanaciones presentadas, porque se considera conforme la documentación aportada, acordándose propuesta definitiva de



adjudicación a favor de la UTE recurrente, pero ese error no es definitivo conforme a lo que se ha abordado anteriormente. Lo decisivo es la subsanación que se otorgó.

En cuanto a la subsanación otorgada, la LCSP recoge una previsión específica de aplicación al caso en su artículo 141.2 al disponer que: *«En los casos en que se establezca la intervención de mesa de contratación, esta calificará la declaración responsable y la documentación a la que se refiere el artículo anterior. Cuando esta aprecie defectos subsanables, dará un plazo de tres días al empresario para que los corrija».*

Por su parte el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto 1098/2001, RGLCAP), en su artículo 81.2, regula el trámite de subsanación de documentación en los siguientes términos *“Si la mesa observase defectos u omisiones subsanables en la documentación presentada, lo comunicará verbalmente a los interesados. Sin perjuicio de lo anterior, las circunstancias reseñadas deberán hacerse públicas a través de anuncios del órgano de contratación o, en su caso, del que se fije en el pliego, concediéndose un plazo no superior a tres días hábiles para que los licitadores los corrijan o subsanen ante la propia mesa de contratación».*

El artículo 141.2 de la actual LCSP que establece que en el supuesto en que la mesa de contratación *«aprecie defectos subsanables, dará un plazo de tres días al empresario para que los corrija»*, dicho plazo se ha de considerar establecido en días naturales de conformidad con la disposición adicional duodécima de la LCSP.

Por tanto, la mesa de contratación al acordar este trámite de subsanación lo hizo de conformidad con las citadas previsiones normativas, que prevén un plazo de tres días naturales como máximo para la subsanación de la documentación sin posibilidad de prolongación o prórroga, y ello con la finalidad última de salvaguardar los principios de celeridad en el procedimiento y el de igualdad de trato entre las entidades licitadoras. En tal sentido ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en anteriores Resoluciones, entre las que cabe destacar la Resolución 91/2018, de 4 de abril, en la que se señalaba:

«Se observa, pues, que tratándose de la subsanación de documentación, esta ha de ser presentada ante la propia mesa de contratación en ese breve plazo de tres días hábiles como máximo, sin que sea posible aplicar lo dispuesto en el artículo 80.4 del texto reglamentario y ello, dada la premura propia de los procedimientos de adjudicación que, normalmente, tienen un calendario previamente establecido de sesiones de la mesa de contratación que obliga a no extender los plazos más allá de lo previamente establecido; cuestión esta que, como indicábamos en la Resolución 402/2015, de 25 de noviembre, no es baladí y queda claramente reflejada en la forma reducida con la que se configura el trámite reglamentario de subsanación, tanto en su forma de comunicación -que incluye incluso la posibilidad de que se realice verbalmente- como en el plazo tan breve concedido -no superior a tres días- y en la obligación de realizarse ante la propia mesa de contratación».

Pues bien, hemos de tener en cuenta las propias previsiones del PCAP que en la cláusula 10. 7 del PCAP señala:

“Si la persona licitadora presenta la documentación y la Mesa de contratación observase defectos u omisiones subsanables en la misma, lo notificará por medios electrónicos a través de SiREC-Portal de licitación electrónica y lo comunicará a través del perfil de contratante del órgano de contratación, a la persona licitadora concediéndole un plazo de tres días naturales para que los corrija o subsane, presentando la documentación que proceda a través de SiREC-Portal de licitación electrónica. Si en el plazo concedido no procede a la subsanación de la documentación, será excluida del procedimiento de adjudicación.

El plazo de tres días naturales contemplado en el párrafo anterior podrá reducirse hasta la mitad por exceso en caso de urgencia”.



La mesa de contratación tras la apertura, le requiere para subsanación por tres días, pero no se presentó. De este modo, ni cabe doble subsanación, ni pueden admitirse documentos aportados fuera de plazo y supondría una desigualdad de trato flexibilizar los plazos en beneficio de un licitador. La documentación aportada el 10 de diciembre de 2025 no puede ser admitida por extemporánea.

A mayor abundamiento, tampoco se ha procedido por el órgano de contratación al ejercicio de la facultad prevista en el artículo 95 de la LCSP, que señala que: *“El órgano de contratación o el órgano auxiliar de este podrá recabar del empresario aclaraciones sobre certificados y documentos presentados en aplicación de los artículos anteriores o requerirle para la presentación de otros complementarios”*. Pues no cabía tampoco el trámite de aclaración, pues es un trámite reservado para casos muy concretos, que debe ser interpretado de forma restrictiva, al objeto de no vulnerar el principio de igualdad. La finalidad de este trámite es la de aclarar algún extremo sobre documentación previamente aportada y no, como en el presente supuesto, la de aportar una nueva documentación. No se hubiera tratado de una mera aclaración, sino de la efectiva acreditación; es decir, se trata de documentación nueva -para acreditar un requisito previo- inexistente antes de la cumplimentación del segundo requerimiento de la mesa, que excedería de lo que puede aportarse en cumplimiento del artículo 95 de la LCSP.

En relación con lo expuesto, debemos señalar como ya manifestó este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 33/2017, de 15 de febrero y 260/2018, de 21 de septiembre, ratificada en la 301/2018, de 23 de octubre, que *«(...) Si bien es cierto que la jurisprudencia mantiene una postura contraria a un excesivo formalismo que conduzca a la inadmisión de proposiciones por simples defectos formales en detrimento del principio de concurrencia que ha de presidir la contratación pública -Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de julio de 2004 dictada en Casación para Unificación de Doctrina (Recurso 265/2003)-, tampoco resulta exigible una subsanación de la subsanación, pues ello podría vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores (artículo 1 y 139 del TRLCSP) y provocar inseguridad jurídica en la tramitación del procedimiento de adjudicación acerca de en qué supuestos habría que permitir una segunda subsanación»*.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su Resolución 467/2018, de 11 de mayo, al indicar que *«parece claro que la Ley reclama que se conceda un plazo para la subsanación de los errores que puedan existir (y sean subsanables) en la documentación general presentada por las empresas que pretenden participar en una licitación pública. Pero una vez vencido dicho plazo, la Administración contratante decide su admisión o no al proceso de licitación en función de la documentación de subsanación recibida y procede a continuación dar paso a la fase siguiente del procedimiento. No cabe, por tanto, requerir un nuevo plazo de subsanación de nuevos defectos, ni aportar como prueba nuevos documentos no presentados en el momento procesal oportuno»*.

Por tanto, no es posible ahora una readmisión, pues sería tanto como una subsanación de la subsanación, y ello supondría vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores (artículo 1 y 139 de la LCSP).

Por ello, estimamos que desde un punto de vista procedimental, no existe ningún vicio que nulidad o anulabilidad que pueda predicarse de la actuación del órgano de contratación.



4ª. Sobre el fondo del asunto: inexistencia de vulneración del principio de igualdad o del derecho de defensa.

La recurrente alega un acceso irregular al expediente por parte de un tercero, pero esto no es cierto dado que el acceso se produjo tras la propuesta de adjudicación, conforme al artículo 53 LPACAP. De este modo la UTE fue requerida para identificar información confidencial, por lo que no existe relación causal entre dicho acceso y la exclusión, dado que esta exclusión deriva exclusivamente del incumplimiento de un requisito esencial.

El trámite de acceso al expediente no está necesariamente vinculado al momento de la adjudicación, no cabe extraer dicho requisito de su configuración en el artículo 52 de la LCSP y del artículo 16 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. En dichos preceptos se indica que el interesado de forma previa a la interposición del recurso podrá solicitar el examen del expediente, sin que se contenga limitación adicional alguna a este derecho en los mismos, por tanto, existiendo otros actos posibles de impugnación como los propios pliegos, o la admisión de las licitadoras en determinadas circunstancias, no cabe atender a lo alegado por la recurrente, ni cabe apreciar el vicio de especial gravedad alegado por la misma.

5ª. Sobre el fondo del asunto: respecto de la proporcionalidad y ausencia de formalismo excesivo.

De este modo la exclusión no es una sanción, sino la consecuencia legal obligada de no aportar en plazo un requisito esencial y en la imposibilidad de poder admitir documentación extemporánea, pues de otro modo no se garantizaría la igualdad entre licitadores.

Procede, por tanto, la desestimación íntegra del recurso interpuesto.

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 **UTE** ■ - ■ - ■ contra la resolución de exclusión de 16 de diciembre de 2025 dictada en el seno del procedimiento de contratación denominado «Servicios de operación del sistema tranviario de Jaén» (expediente CONTR 2025-75843), promovido por la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.

SEGUNDO. 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.

TERCERO. Dese traslado de la presente resolución al Ayuntamiento de Jaén, a efectos de mero conocimiento.

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

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

