



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 377/2025 C.A. Principado de Asturias 22/2025

Resolución nº 909/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 19 de junio de 2025

VISTO el recurso interpuesto por D. L.A.G.M., actuando en representación de ASEPRO SEGURIDAD, S.L.U., y D. O.C.P., actuando en representación de SEGURIDAD, CONTROL Y DETECCIÓN S.L., y ambos en nombre de la UTE ASEPRO-SECOND, contra la rectificación del pliego de prescripciones técnicas, exclusión de su oferta y adjudicación del contrato *“Servicio de control de intrusión en viviendas vacías mediante la instalación y mantenimiento de un sistema de detección y alarma”*, expediente VI/25/01-S, acordada por Viviendas del Principado de Asturias, S.A. -VIPASA-, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Viviendas del Principado de Asturias, S.A. -VIPASA-, a través de su Consejero Delegado convocó mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratos del Sector Público de 13 de enero de 2025, la licitación del contrato de servicios denominado: *“Servicio de control de intrusión en viviendas vacías mediante la instalación y mantenimiento de un sistema de detección y alarma”*, expediente VI/25/01-S, mediante procedimiento abierto simplificado y tramitación ordinaria, con un valor estimado del contrato IVA excluido de 138.400 euros y un plazo de duración de 24 meses, no susceptible de ser prorrogado. Con fecha 20 de enero de 2025 se publicó un anuncio de rectificación del anuncio de licitación y, el mismo día, un anuncio de rectificación de los pliegos.

Segundo. Con fecha 5 de febrero de 2025 se reunió la mesa de contratación para la apertura del único sobre que conformaba las proposiciones.



Calificada la documentación administrativa aportada por los licitadores, fueron admitidos los cuatro presentados (entre ellos las recurrentes, en compromiso de UTE) a la licitación.

Acto seguido se procedió al examen de las ofertas presentadas, resultando que la oferta de la recurrente incurría en presunción de anormalidad, por lo que la mesa acordó requerirle la justificación de aquella.

Tercero. Remitida la justificación por la recurrente, y emitido, con fecha 14 de febrero de 2025 informe al respecto, ese mismo día se reúne la mesa de contratación, que acuerda la exclusión del recurrente.

El acuerdo es notificado al recurrente a través de la PLACSP el mismo día.

Cuarto. Con fecha 24 de febrero de 2025 el consejero delegado de VIPASA acuerda la adjudicación del contrato.

El acuerdo le es notificado a la recurrente, a través de la PLACSP el 4 de marzo de 2025.

Quinto. Mediante escrito presentado el 18 de marzo de 2025 en el Registro electrónico general de la Administración General del Estado, D. L.A.G.M., actuando en representación de ASEPRO SEGURIDAD, S.L.U., y D. O.C.P., actuando en representación de SEGURIDAD, CONTROL Y DETECCIÓN, S.L., y ambos en nombre de la UTE ASEPRO-SECOND, interponen recurso especial en materia de contratación, contra la adjudicación del contrato y su exclusión del procedimiento de licitación, por entender que: a) se ha producido una rectificación de errores materiales y ampliación del plazo en el pliego de prescripciones técnicas, sin justificación y que traspasa los límites de lo que establece el artículo 109.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, vulnerando asimismo el principio de libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa, al imponer nuevas condiciones técnicas de calado en el acto rectificatorio, así como el principio de proporcionalidad que también figura en el artículo 1 de la LCSP; b) falta de contestación en el informe técnico a la justificación presentada por ASEPRO Y SECOND, sobre la oferta considerada anormalmente baja; c) falta de acuerdo expreso sobre la exclusión por el órgano de contratación.



El recurso pretende, a tenor del suplico, que se dicte resolución: *revocando la adjudicación efectuada y la exclusión de las dos empresas mencionadas, y declarando la nulidad de la licitación o subsidiariamente la retroacción de las actuaciones a la elaboración de nuevos Pliegos de Prescripciones Técnicas.*

Sexto. El órgano de contratación, el 20 de marzo de 2025, remitió al Tribunal el expediente administrativo, así como el informe exigido por el artículo 56.2 de 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 (LCSP en adelante), informe en el que solicita la desestimación del recurso interpuesto.

Séptimo. A la fecha de presentación del informe por el órgano de contratación se dio traslado del recurso a los posibles interesados, identificados como los licitadores que presentaron oferta en el procedimiento de licitación, para formular alegaciones, sin que ninguno las haya presentado.

Octavo. Con fecha 27 de marzo de 2025 la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, acordó mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para conocer de este recurso corresponde a este Tribunal de conformidad con lo previsto en el artículo 46.2 de la LCSP, en relación con el convenio celebrado entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de fecha 8 de octubre de 2021 (BOE de fecha 29 de octubre de 2021).

Segundo. Como se ha expuesto antes, es objeto del recurso la rectificación de errores del PPT, la exclusión de la oferta presentada por los recurrentes y la adjudicación del contrato. De conformidad con el artículo 44.1.a) son recurribles los actos que, incluidos en el artículo



44.2 de la LCSP, se adopten en el desarrollo del procedimiento de licitación de, entre otros, contratos de servicios de valor estimado superior a los 100.000 euros, circunstancia que concurre en este caso.

En lo que se refiere a los acuerdos impugnados, son recurribles en virtud de lo dispuesto por las letras a) (rectificación del PPT), b) (exclusión de los recurrentes) y c) (adjudicación del contrato) del artículo 44.2 de la LCSP.

Tercero. La legitimación para recurrir está regulada en el artículo 48 de la LCSP:

“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”.

Las empresas recurrentes, ASEPRO SEGURIDAD, S.L.U., y SEGURIDAD, CONTROL Y DETECCIÓN S.L., han presentado oferta en UTE, siendo excluidas, por lo que tienen legitimación para la interposición del recurso, en tanto la eventual estimación de este les permitiría ser reintegradas al procedimiento de licitación.

Cuarto. Respecto del cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 50 y 51 de la LCSP, habiendo sido presentado el recurso el 18 de marzo de 2025 en el Registro electrónico general de la Administración General del Estado y constando en el expediente la publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público de la adjudicación el 25 de febrero de 2025, no cabe duda de que el recurso se interpone en el plazo previsto en el artículo 50.1.d) de la LCSP, respecto de la adjudicación.

En lo que se refiere a la exclusión del procedimiento de los recurrentes, acordada, según manifiesta, por la mesa de contratación celebrada el 14 de febrero de 2025, y que le fue notificada a través de la PLACSP en la misma fecha. La referida notificación no incluye referencia a los recursos que procedan contra el acto notificado por lo que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 40.3 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, procede entender el recurso interpuesto en plazo.



En lo que se refiere a la impugnación de la rectificación de errores del PPT publicada en la PLACSP el 20 de enero de 2025 la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS: 2021:1196)

“1º Es jurisprudencia constante de esta Sala que los pliegos son la ley del contrato y una vez aceptados, al no impugnarse en plazo, no pueden ser impugnados extemporáneamente: se tienen por firmes y consentidos, sin perjuicio de acudir al procedimiento de revisión de oficio, todo ello conforme al artículo 34 de la LCSP 2011, hoy artículo 41 de la LCSP 2017 (cfr. la sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 4 noviembre 1997, apelación 1298/1992).

2º Tal regla general se basa en obvias razones de seguridad jurídica, por lo demás comunes a la preclusión de todo plazo impugnatorio, tanto si se trata de recursos administrativos ordinarios o el especial como el jurisdiccional; además en el ámbito contractual hay que añadir las razones de buena fe que presiden la vida del contrato: no la habrá si se aceptan y no se impugnan los pliegos, y se reacciona sólo cuando su aplicación resulta adversa.

3º En consecuencia, de no impugnarse los pliegos quedan convalidados, salvo que se inste su declaración de nulidad de pleno Derecho por el cauce ordinario de la revisión de actos firmes; y aun así la jurisprudencia siempre ha declarado que esa posibilidad debe administrarse con prudencia, debe ser una posibilidad apreciada excepcional y restrictivamente (cfr. sentencia 1615/2018, de 14 de noviembre, de esta Sección, recurso de casación 4753/2017).

4º A esta jurisprudencia se añade la ya citada sentencia eVigilo, que matiza la regla general de inatacabilidad de los pliegos consentidos. Así en lo procedimental el plazo preclusivo para impugnarlos se inicia cuando el licitador "tuvo o debiera haber tenido conocimiento de la alegada infracción", y en lo sustantivo esa infracción se concreta en qué pliegos le sean "incomprensibles o [carezcan] de claridad". En otras palabras, es posible la impugnación indirecta cuando un "licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder

adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión". Obviamente tales circunstancias deben estar probadas.

4. Aparte de las causas de impugnación indirecta deducibles de tal sentencia eVigilo, a estos efectos se plantea cuál es el alcance de las irregularidades que afectan a los principios de la contratación pública del artículo 18 de la Directiva 2014/24, si la causa de la ilicitud de los pliegos -la ausencia de criterios de valoración de las ofertas- debe integrarse en los motivos de nulidad del artículo 47.1 o si cabe su extensión a cualquier otra infracción conforme al artículo 48 de la Ley 39/2015. Esta Sala entiende que debe integrarse con los motivos de nulidad de pleno Derecho por las siguientes razones:

1º Se trata de compaginar una excepción a la regla general de que los pliegos firmes y consentidos son inatacables por las razones expuestas en el anterior punto 3 de este Fundamento de Derecho. Por tanto, tal posibilidad de impugnación indirecta debe apreciarse restrictiva y excepcionalmente.

2º Ese criterio restrictivo no es novedoso y no deja de ser ilustrativo -como referencia-, la jurisprudencia de esta Sala para los casos en los que las bases de las convocatorias en el ámbito del Empleo Público devienen firmes y vinculantes: el dogma de su inatacabilidad se ha exceptuado sólo si incurren en una causa de nulidad de pleno Derecho por infracción de un derecho fundamental (cfr. la sentencia 1040/2019, de 10 de julio, de esta Sala y Sección, recurso de casación 5010/2017).

3º Esa referencia a los casos de nulidad de pleno Derecho se confirma con el criterio que inspira el artículo 50.1.b) párrafo cuarto de la LCSP 2017 que prevé lo siguiente: " Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho".

5. Por razón de lo expuesto y a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA, a la cuestión que presenta



interés casacional objetivo se responde que cabe excepcionalmente la impugnación indirecta de los pliegos rectores de la licitación, consentidos por no haberse impugnado directamente. Para ello deben probarse o las circunstancias a las que se refiere la jurisprudencia del TJUE o que incurren en motivos de nulidad de pleno Derecho, motivos que se aprecian de forma excepcional y restrictiva". La doctrina expuesta es también aplicable al supuesto previsto en el artículo 50 cuando se impugnan los pliegos por quien ha presentado ya su oferta, quedando limitada esa posibilidad a los supuestos en que los pliegos incurran en alguna causa de nulidad de pleno derecho, las cuales han de apreciarse de forma excepcional y restringida".

El recurrente se limita a manifestar que la corrección de errores materiales traspasa los límites del artículo 109.2 de la LPACAP, vicio de ilegalidad que ni hace esfuerzo alguno por incardinar en alguno de los supuestos contemplados por el artículo 47 de la LPACAP, ni el Tribunal aprecia que se encuentre entre ellos, por lo que procede inadmitir, por extemporáneo, el recurso en este punto.

Quinto. Procede por tanto examinar los motivos de la exclusión y el acuerdo que la materializa.

El motivo de impugnación se refiere a la justificación técnica de la exclusión. El recurso considera que el informe técnico que valora la justificación ofrecida de la baja debe dar contestación a la justificación ofrecida. Sin embargo, en el presente caso el informe no ha necesitado analizar todas y cada una de las justificaciones de los costes de los componentes del servicio y beneficio industrial aportadas, pues se ha centrado en un aspecto que considera suficiente para acreditar la inviabilidad de la oferta económica, y que quedó explicado en el informe del siguiente modo:

"...el cálculo del coste de la oferta incluye una relación de sensores que no coincide con lo aclarado en la licitación, que especificaba 2 unidades sensores de movimiento con cámara por cada vivienda, en concreto:

Al ser 100 las unidades del sensor de movimiento con cámara ofertado en lugar de los 200 que se deducen del Pliego Técnico, se comprueba que no se cumplen los requisitos técnicos exigidos.



Por tanto, el cálculo de la oferta económica presentada no es acorde con el detalle de los equipos incluidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, no siendo suficiente para la ejecución del contrato”.

En efecto, en la justificación ofrecida se lee en su primer apartado que

“1º.- Compra de equipos: El órgano de contratación emitió con fecha 20/01/2025 un documento de rectificación de errores donde pasó a definir las características técnicas de las instalaciones a realizar. Analizados todos los datos técnicos dichas características las cumple perfectamente el sistema de alarma del fabricante europeo AJAX, el cual tanto ASEPRO como SECOND somos asiduos compradores.

A nuestro proveedor habitual de dicho sistema (VISIOTECH) se le solicitó oferta para la adquisición de 100 sistemas, la cual nos dio traslado por escrito por un importe de 33.975,00 € + I.V.A. (se adjunta como anexo I)”.

En consecuencia, si como indica el informe técnico en la oferta presentada por los recurrentes incluyendo la de sus proveedores se comprueba que el precio no se corresponde con la totalidad de los elementos técnicos exigibles en los equipos, en este caso los dos sensores de movimiento en lugar de uno solo, la justificación ofrecida está rechazada de forma suficientemente motivada. Es decir, el informe técnico ha llegado a la conclusión de que la oferta presentada por los recurrentes contiene un desglose de precios en los que no se ha tenido en cuenta la aclaración y rectificación del pliego de prescripciones técnicas en la que se exigen dos sensores de movimiento con cámara por cada equipo, por lo que técnicamente incumple lo exigido por el pliego lo que hace innecesaria la valoración económica del resto de justificaciones ofrecidas.

La exclusión ha de considerarse suficientemente motivada pues como este Tribunal señaló en la Resolución 381/2025 de 13 de marzo,

“- La evaluación de la justificación que corresponde al órgano de contratación debe valorar si, a pesar de la baja realizada por el licitador, no se pone en peligro la ejecución del contrato, analizando si el licitador está realmente en condiciones de asumir razonablemente, al precio ofertado, las obligaciones contractuales (Resolución 22/2024 de



12 de enero). La exclusión del licitador (o la admisión de la justificación) no puede afirmarse sobre la apreciación de errores en su justificación más o menos relevantes, sino sobre un efectivo contraste objetivo de las hipótesis que ha utilizado para elaborar su oferta con las manejadas por el órgano de contratación para elaborar el presupuesto base de licitación y que aparecen recogidas en la documentación contractual o resultan de fuentes objetivas, tales como convenios colectivos sectoriales, o incluso referencias al mercado cuando reúne las condiciones necesarias para obtener de ellos precios sin sesgos (Resolución 1551/2022 de 15 de diciembre) que le permitan alcanzar la conclusión de si la oferta puede o no puede ejecutarse en los términos en los que ha sido formulada (Resoluciones 1554/2023 de 30 de noviembre o 639/2024 de 16 de mayo)

- El rechazo de la oferta exige una resolución debidamente motivada que indique el motivo por el cual las justificaciones ofrecidas por el licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. En los supuestos de conformidad, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de aceptación, aunque es precisa en todo caso una mínima motivación que permita evaluar la razonabilidad de la conclusión alcanzada (Resoluciones 1649/2021 de 19 de noviembre o 1520/2023 de 23 de noviembre”.

Sexto. Considera por último el recurrente que el acuerdo de exclusión adoptado por la mesa de contratación es inválido, al no ser competente para dictarlo.

El órgano de contratación, por su parte, manifiesta que,

“El procedimiento de la presente licitación es el Ordinario Simplificado del art. 159 de la LCSP, en el que se elevan las propuestas una vez requerida la mejor oferta. El Acuerdo de adjudicación del Órgano de Contratación señala la exclusión de las recurrentes, así como la concesión del plazo de recurso tanto para el acto de la adjudicación como para la exclusión, notificando y publicando el acuerdo a todas las empresas participantes en el procedimiento de licitación.

Menciona la recurrente que el Acuerdo de adjudicación del día 24 de febrero hace referencia a un acuerdo de la Mesa del día 25, es un error evidente, pues tanto la firma del Acuerdo de adjudicación como el acta de todos los componentes de la mesa tienen firma



electrónica en la que se señala la fecha de la firma, no habiendo ningún acto posterior tras la publicación y notificación del Acuerdo de adjudicación”.

Según hemos relatado en los Antecedentes, en sesión celebrada el 14 de febrero de 2025 la mesa de contratación acuerda excluir a las recurrentes “y su notificación” que se verifica a través de la PLACSP el mismo día.

El acuerdo de adjudicación, por su parte, incorpora entre sus antecedentes, aceptándolo, el acuerdo de la mesa de contratación.

La falta de competencia de la mesa de contratación no se incardina en el supuesto de nulidad de pleno derecho contemplado en el artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP en adelante). Como dijimos en la Resolución 1363/2024 de 31 de octubre,

“En efecto, la LPACAP sanciona con la nulidad los actos “dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio”, lo que supone que, “(...) de forma notoria y clara el órgano administrativo carezca de toda competencia por razón de la materia o del territorio, es decir, que la incompetencia del órgano se manifieste de modo ostensible, patente, claro e incontrovertido, en definitiva, que la incompetencia vaya acompañada de un nivel de gravedad proporcionada a la gravedad de los efectos que comporta su declaración” (STS de 13 de octubre de 2020). Además, la incompetencia debe ser material o territorial, ya que la incompetencia jerárquica es convalidable (artículo 52.3 de la LPACAP). Las exigencias referidas excluyen que el acuerdo adoptado por la Mesa de Contratación pueda ser reputado nulo, ante todo, porque el entramado de atribuciones que el artículo 326 de la LCSP atribuye a aquella (entre las cuales se incluyen algunas decisorias) excluye el carácter evidente y ostensible que la jurisprudencia exige de la incompetencia en estos casos; pero también, porque es posible advertir una vinculación que, si no plenamente jerárquica, si se le aproxima, entre la Mesa de Contratación y el órgano de contratación, que nos ha llevado en numerosas ocasiones a aceptar la convalidación por este de acuerdos para los que aquella no tenía competencia”.

Así las cosas, debemos entender que la resolución del Consejero Delegado de VIPASA que adjudica el contrato incluye la convalidación del acuerdo adoptado por la mesa de



contratación (artículo 52.3 de la LPACAP), por lo que procede también desestimar el motivo.

VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. L.A.G.M., actuando en representación de ASEPRO SEGURIDAD, S.L.U., y D. O.C.P., actuando en representación de SEGURIDAD, CONTROL Y DETECCIÓN S.L., y ambos en nombre de la UTE ASEPRO-SECOND, contra la rectificación del pliego de prescripciones técnicas, exclusión de su oferta y adjudicación del contrato *“Servicio de control de intrusión en viviendas vacías mediante la instalación y mantenimiento de un sistema de detección y alarma”*, expediente VI/25/01-S, acordada por Viviendas del Principado de Asturias, S.A. -VIPASA-.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta 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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES