



Recurso nº 542/2025 C.A. Cantabria 19/2025

Resolución nº 769/2025

Sección 1ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 23 de mayo de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.B.G., en representación de ITGEST ESPAÑA, S.L., contra el acta de la mesa de contratación por la que se propone la exclusión del procedimiento *“Adquisición e instalación de un sistema de monitorización de las condiciones bioclimáticas de las cuevas prehistóricas de Cantabria”*, expediente 8.2.33/24, convocado por Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de la Comunidad Autónoma de Cantabria, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 8 de enero de 2025 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de la licitación que nos ocupa. Se trata de un contrato de suministros con un periodo de ejecución de 4 meses para la adquisición del sistema de monitorización de las condiciones bioclimáticas de las cuevas prehistóricas de Cantabria. En el día anterior tuvo lugar el envío de la publicación al Diario Oficial de la Unión Europea por tratarse de un contrato de valor estimado 898.215 € financiado con Fondos Next GenEu, por lo que rige el Real Decreto-Ley 36/2020 de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en lo sucesivo RD Ley 36/2020).

El contrato se licita en 3 lotes con 2 criterios de adjudicación automáticos: el precio (hasta 85 puntos) y los años de garantía adicionales (hasta 15 puntos, 5 puntos por año adicional de garantía).

Segundo. Con carácter previo había sido aprobado el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, no impugnado, del que resulta, en el apartado P del cuadro de características



que “Se permite la subcontratación del servicio de transporte y entrega de los equipamientos científico-técnicos a suministrar, así como la participación de profesionales externos a la empresa adjudicataria en el posterior mantenimiento durante el periodo de garantía. Los elementos principales de la prestación contractual, como son el suministro y la instalación de los equipamientos científico-técnicos, constituyen una unidad funcional única, se considera la parte esencial del contrato y, por tanto, esta Administración entiende que deberá ser ejecutada directamente por el adjudicatario.

Los licitadores indicarán en su oferta si van a proceder a la subcontratación de alguna parte del contrato considerada tarea no crítica, completando a tal efecto la primera parte de la declaración responsable contenida en el Anexo IV. El licitador propuesto como adjudicatario, en el trámite del art. 150.2 LCSP, deberá dar cumplimiento a la segunda parte del citado Anexo IV, indicando las tareas a subcontratar, las partidas o capítulos del presupuesto al que corresponden y el importe previsto, así como la identidad de la empresa subcontratista, datos de contacto y representante legal de la misma.

En todo caso, el contratista deberá presentar ante el órgano de contratación, tras la adjudicación del contrato y, a más tardar, cuando inicie la ejecución de este, la documentación acreditativa de la aptitud de los subcontratistas para ejecutar las tareas a subcontratar, por referencia a los elementos técnicos y humanos de que dispone y a su experiencia, así como de no hallarse incurso en prohibición de contratar de acuerdo con el artículo 71 LCSP. En el caso que el subcontratista tuviera la clasificación adecuada para realizar la parte del contrato objeto de la subcontratación, la comunicación de esta circunstancia eximirá al contratista de la necesidad de justificar la aptitud de aquél. La acreditación de la aptitud del subcontratista podrá realizarse inmediatamente después de la celebración del subcontrato si ésta es necesaria para atender a una situación de emergencia o que exija la adopción de medidas urgentes y así se justifica suficientemente.

El contratista principal deberá notificar por escrito al órgano de contratación cualquier modificación que sufra esta información durante la ejecución del contrato principal, y toda la información necesaria sobre los nuevos subcontratistas. Además de los datos relativos al NIF, nombre o razón social y domicilio fiscal de todos los subcontratistas, el contratista



deberá aportar las declaraciones responsables para contratos financiadas con fondos del PRTR (Anexos V, VI y VII) firmadas por aquéllos.

Las prestaciones parciales que el adjudicatario subcontrate con terceros no podrán exceder de los límites que se fijen en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Los subcontratos tendrán naturaleza privada y los subcontratistas no tendrán acción directa frente a la Administración contratante.”

Seguido el procedimiento de licitación, se recibe la oferta del recurrente y con fecha de 12 de febrero de 2025 se le solicita aclaración respecto a la subcontratación, manifestando que *“contaría con tres técnicos instaladores de la empresa Ingemotions, que actuaría como subcontratista; y al describir el plan de ejecución de los trabajos indicó lo siguiente: “4. Transporte, y trabajos de implantación en el interior de las cuevas de fijación y cableados eléctricos y de comunicaciones ETHERNET Y RS232 entre los distintos trípodes de medición, así como la instalación de los dispositivos de comunicación, dataloggers, servidores y pantalla de monitorización de la cueva del Castillo. (SUBCONTRATACIÓN DE LAS INSTALACIONES FISICAS con la supervisión y coordinación del personal responsable del contrato de ITGEST España)”*.

A resultas de lo anterior, en sesión de 25 de marzo de 2025, la mesa de contratación propone la exclusión de la recurrente, acá publicada en la PLACSP el 3 de abril, y según la recurrente le fue notificada el 5 de abril.

Tercero. El 16 de abril se interpone recurso administrativo especial contra el acta de la mesa de contratación por la que se propone la exclusión. En el escrito de recurso razona que el mismo es admisible en relación con el contrato, acto impugnado y momento de su interposición.

En la aclaración efectuada ITGEST ESPAÑA SL, señala que el transporte y trabajos de implantación en el interior de las cuevas, así como la instalación de los dispositivos de comunicación, dataloggers, servidores y la pantalla de monitorización serán subcontratados con la supervisión y coordinación del personal responsable de ITGEST ESPAÑA S.L.



Por su parte el pliego recoge que considera que la parte esencial del contrato tendrá que ser llevada a cabo por el adjudicatario, siendo parte esencial el suministro y la instalación de equipamientos científicos.

Éste, es el punto clave de la distinción en la posibilidad de subcontratación o no, debido a que, como se recoge en la aclaración aportada por ITGEST ESPAÑA, S.L los trabajos de compra, selección del material, montaje e integración de los trípodes con todos los componentes asociados, como medidores, armarios de control y alimentación, su configuración, calibración y pruebas finales tanto de lectura como de registro de eventos y de las comunicaciones son trabajos realizados por personal propio de ITGEST ESPAÑA, S.L, siendo estos trabajos descritos en el objeto del contrato, es decir, el suministro e instalación de los equipamientos científicos.

Como se recogía en la aclaración aportada por ITGEST ESPAÑA, S.L, los trabajos subcontratados son partidas no esenciales, ni tecnológicamente claves en el contrato, ya que se trata de tareas físicas consistentes en implantación de cableado y mano de obra en transporte y logística, por lo que no engloba ningún suministro ni instalación de equipamientos científicos, que es la esencial del contrato, y, por tanto, no subcontratada.

El resultado del análisis realizado por ITGEST ESPAÑA, S.L sobre los trabajos subcontratados, establece que, el porcentaje de subcontratación para cada uno de los lotes, no supera el 25% del total en ninguno de los casos.

Por lo que podemos concluir, que no hay una verdadera causa de exclusión de la licitación apoyada en el apartado P del Pliego de condiciones administrativas, debido a que, éste mismo establece que “Los elementos principales de la prestación contractual, como son el suministro y la instalación de los equipamientos científico-técnicos”, siendo éstos proporcionados e instalados por ITGEST ESPAÑA, S.L, siendo objeto de subcontratación otras labores menores, no siendo, en ningún caso equipamiento científico-técnico.

Cuarto. Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría, se ha remitido el expediente y el informe del artículo 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en



adelante, LCSP) por el órgano de contratación. En su informe el órgano de contratación argumenta nuevamente la juridicidad del acuerdo de exclusión, especificando que la subcontratación sólo está permitida por el pliego para tareas secundarias o auxiliares y la oferta de la hoy recurrente la contempla para tareas esenciales que constituyen el objeto fundamental del contrato.

Quinto. En fecha 23 de abril se ha dado traslado para alegaciones a los interesados sin que hayan hecho uso de ese derecho.

Sexto. Este recurso se ha tramitado con preferencia y urgencia en esta sede por así venir exigido en el artículo 58.2 del Real Decreto –Ley 36/2020, introducido por el apartado cinco de la disposición final trigésima primera del R.D.-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

Séptimo. Por resolución de 24 de abril de 2025 la sección 1ª de ese Tribunal acuerda:

“Primero. Declarar que prima facie no se aprecia causa de inadmisibilidad del recurso, sin perjuicio de lo que se acuerde en la resolución de este.

Segundo. Conceder la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada”.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del recurso interpuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 31 de octubre de 2024 (BOE de fecha 07/11/2024).



Segundo. El artículo 50 de la LCSP establece: “1. *El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*

(...)

c) Cuando se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción.”

Por su parte, el artículo 58 RD Ley 36/2020 establece que: “1. *En los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia susceptibles de recurso especial en materia de contratación conforme a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y siempre que los procedimientos de selección del contratista se hayan tramitado efectivamente de forma electrónica:*

a) El órgano de contratación no podrá proceder a la formalización del contrato hasta que hayan transcurrido diez días naturales a partir del día siguiente a la notificación, la resolución de adjudicación del contrato. En este mismo supuesto, el plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación, cuando proceda, será de diez días naturales y se computará en la forma establecida en el artículo 50.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

b) El órgano competente para resolver el recurso habrá de pronunciarse expresamente, en el plazo de cinco días hábiles desde la interposición del recurso, sobre la concurrencia de alguna de las causas de inadmisibilidad establecidas en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre y sobre el mantenimiento de las medidas cautelares adoptadas, incluidos los supuestos de suspensión automática.

2. Los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan frente a los actos y decisiones dictados en relación con los contratos a que se refiere este artículo tienen



carácter de urgentes y gozan de preferencia absoluta ante los respectivos órganos competentes para resolver.”

Así las cosas, a la luz de las fechas de adopción del acuerdo e interposición del recurso, el mismo (al que le resulta de aplicación el plazo ordinario de quince días hábiles) es temporáneo.

Tercero. El artículo 48 de la LCSP dispone que *“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”*, por lo que debe reconocerse la legitimación del licitador objeto de la propuesta de exclusión.

Cuarto. Sobre la admisibilidad del recurso por haberse interpuesto frente a un acto susceptible de recurso en esta vía.

A tal efecto, se advierte como el acto objeto de recurso no constituye un acto impugnabile, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 44.2.b) de la LCSP, que indica que son susceptibles de recurso en esta vía: *“Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149”*.

La mesa de contratación en su sesión de 25 de marzo de 2025 (publicada en la PLACSP el 3 de abril de 2025) se reúne a efectos de analizar el informe emitido por el Director del Museo de Prehistoria y Arqueología de la Dirección General de Cultura y Patrimonio Histórico de fecha 19 de marzo de 2025, relativo a la aclaración sobre la subcontratación de la empresa licitadora ITGEST ESPAÑA, S.L. El técnico pone de manifiesto en el acto de la Mesa que la exclusión procede para los tres lotes objeto de licitación. A la vista de lo anterior la Mesa acuerda: Proponer al Órgano de Contratación la exclusión de la empresa



licitadora ITGEST ESPAÑA, S.L. del procedimiento de licitación, al no cumplir con lo exigido en la cláusula P) del PCAP, relativa a la subcontratación.

En el presente caso no nos encontramos ante un acto de trámite cualificado susceptible de recurso, puesto que la mesa de contratación no acuerda la exclusión de la empresa recurrente, sino que se limita a proponer dicha exclusión al órgano de contratación, que es quien habrá de resolver sobre ello. Nos encontramos por tanto ante un acto de trámite no cualificado que no puede ser objeto de recurso especial en materia de contratación, puesto que la propuesta efectuada por la mesa no determina la exclusión de la recurrente, ni decide directa o indirectamente sobre la adjudicación, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni, en fin, produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, por cuanto las alegaciones frente a los eventuales vicios pueden hacerse valer en el recurso contra el acto definitivo a dictar por el órgano de contratación.

Por todo ello, al impugnarse en este caso un acto no susceptible de recurso, habremos de inadmitir el presente recurso ex artículo 55 c) de la LCSP.

Quinto. *Obiter dicta*, el recurso hubiera sido desestimado.

Como hemos visto los pliegos establecen la posibilidad de subcontratar solamente tareas residuales. Que los pliegos constituyen la Ley del contrato es doctrina asentada de este Tribunal.

Como indica la Resolución de este Tribunal 1323/2023: “...este Tribunal tiene declarado que los pliegos constituyen la ley de contrato a la que deben sujetarse los licitadores, así como el propio órgano de contratación. Al efecto, ha de partirse del valor vinculante del Pliego aprobado por el órgano de contratación pues constituye “auténtica *lex contractus*, con eficacia jurídica no sólo para el órgano de contratación sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación”. Como se señala ya en la Resolución 410/2014, de 23 de mayo y se incide en la n.º 1383/2021, de 15 de octubre: “siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, hemos de recordar que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares es la Ley que rige la contratación entre las partes y al Pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad (resolución 47/2012,



de 3 de febrero, recurso 047/2012). En efecto, abundando en dicha afirmación hemos de traer a colación la resolución 253/2011 ‘a los efectos de lo concluido en el punto anterior de esta resolución, es menester recordar, que de acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el sintetizado en el brocardo pacta sunt servanda con los corolarios del imperio de la buena fe y del non licet contra los actos propios...’”

El órgano de contratación en su informe al recurso ratifica la exclusión. A su juicio la subcontratación planteada por ITGEST España S.L. no se ajusta a las condiciones y límites previstos en la cláusula P) del PCAP, tal y como se argumentó en el informe técnico emitido en fecha 19 de marzo de 2025 por el director del Museo de Prehistoria y Arqueología de Cantabria, que sirvió de fundamento a la propuesta de exclusión de la licitación de la empresa recurrente acordada en mesa de contratación celebrada el 25 de marzo de 2025.

Dicha cláusula del PCAP únicamente admite la subcontratación del “servicio de transporte y entrega de los equipamientos científico-técnicos a suministrar, así como la participación de profesionales externos a la empresa adjudicataria en el posterior mantenimiento durante el periodo de garantía”; y de acuerdo con ese planteamiento, prevé que “Los elementos principales de la prestación contractual, como son el suministro y la instalación de los equipamientos científico-técnicos, constituyen una unidad funcional única, se considera la parte esencial del contrato y, por tanto, esta Administración entiende que deberá ser ejecutada directamente por el adjudicatario”.

En otras palabras, la subcontratación de trabajos distintos a los de transporte y entrega de los equipamientos o del mantenimiento post-venta, resulta incompatible con el régimen de subcontratación previsto en la cláusula P) del PCAP, que exige que tanto el suministro como la instalación de los equipamientos científico-técnicos sean ejecutados directamente por el adjudicatario, por ser los elementos principales de la prestación contractual y constituir una unidad funcional única.

En la memoria aclaratoria de la subcontratación planteada, ITGEST España, S.L. puso de

manifiesto, al relacionar los medios humanos a emplear, que contaría con tres técnicos instaladores de la empresa Ingemotions, que actuaría como subcontratista; y al describir el plan de ejecución de los trabajos indicó lo siguiente: “4. Transporte, y trabajos de implantación en el interior de las cuevas de fijación y cableados eléctricos y de comunicaciones ETHERNET Y RS232 entre los distintos trípodes de medición, así como la instalación de los dispositivos de comunicación, dataloggers, servidores y pantalla de monitorización de la cueva del Castillo. (SUBCONTRATACIÓN DE LAS INSTALACIONES FISICAS con la supervisión y coordinación del personal responsable del contrato de ITGEST España)”.

(..)

En resumen, la licitadora recurrente planteó la subcontratación de parte de los trabajos de instalación necesarios para la puesta en marcha de los equipamientos científico-técnicos a suministrar, y la cláusula P) del PCAP únicamente permite la subcontratación del transporte y entrega de los equipos y del servicio de mantenimiento durante el periodo de garantía, por lo que se concluye que su propuesta de exclusión de la licitación, acordada en fecha 25 de marzo de 2025 por la mesa de contratación, resulta conforme a Derecho.

En consecuencia, de haberse admitido el recurso, procedería desestimarlos porque la actuación del órgano de asistencia, con las explicaciones provistas, resulta ajustada a los Pliegos.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. A.B.G., en representación de ITGEST ESPAÑA, S.L., contra el acta de la mesa de contratación por la que se propone la exclusión del procedimiento “*Adquisición e instalación de un sistema de monitorización de las condiciones bioclimáticas de las cuevas prehistóricas de Cantabria*”, expediente 8.2.33/24,



convocado por Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

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 ella cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES