



**Recurso nº 686/2025 C. A. Cantabria 23/2025**

**Resolución nº 1036/2025**

**Sección 2ª**

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

En Madrid, a 10 de julio de 2025.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. C.S.G., en representación de TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U., contra los Pliegos del procedimiento de licitación del contrato "*Soporte a la plataforma informática y atención de usuarios del Ayuntamiento de Santander*", expediente 314/23, convocado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Santander el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** La licitación del contrato mencionado se regula por 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).

Los anuncios de licitación se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) con fecha 23 de abril de 2025 y con la misma fecha en el Diario Oficial de la Unión Europea.

El valor estimado del contrato es de 4.307.720,04 euros y se licita por procedimiento abierto con tramitación ordinaria.

**Segundo.** Constituye el objeto de este recurso, presentado el 15 de mayo de 2025 los pliegos de contratación.

**Tercero.** Según certificado emitido por el órgano de contratación, la empresa recurrente no ha formulado oferta a la licitación.



**Cuarto.** En el apartado 18 de la Hoja Resumen del PCAP, página 14, se regula la subcontratación, en los siguientes términos: *“No se autoriza la subcontratación de las prestaciones objeto de este contrato, salvo prestaciones de carácter accesorio, que en cualquier caso deberán ser autorizadas.”*

**Quinto.** Solicitado el correspondiente informe al órgano de contratación, este ha sido emitido, oponiéndose a la estimación del recurso.

**Sexto.** Con fecha 29 de mayo, se dio traslado del recurso a los demás interesados a fin de que en el plazo de cinco días hábiles formularan las alegaciones que tuvieran por conveniente, sin que ninguno de ellos haya evacuado el trámite.

**Séptimo.** Con fecha 29 de mayo de 2025, la Secretaria General del Tribunal por delegación de este ha acordado la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, 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 en virtud de lo dispuesto por el artículo 46.4 considerado en relación con el artículo 46.2 de la LCSP y el Convenio suscrito el 31 de octubre de 2024 entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre atribución de competencias de recursos contractuales (BOE del 7 de noviembre).

**Segundo.** El recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

**Tercero.** El recurso tiene por objeto un acto recurrible, al dirigirse contra el anuncio de licitación y los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.



**Cuarto.** Por lo que se refiere a la legitimación activa, regida por el artículo 48 de la LCSP, consta, como se ha expuesto en los antecedentes de hecho, que la empresa recurrente no ha presentado ofertas a la licitación.

Es doctrina de este Tribunal (reflejada, entre otras, en la Resolución 1556/2024 de 5 de diciembre) que, para recurrir los pliegos de una licitación, el empresario debe -como regla general con arreglo al artículo 50.1.b) de la LCSP- haber presentado proposición, pues sólo en este caso adquiere la expectativa de resultar adjudicatario del contrato que conforma el interés fundante de su legitimación.

Pero sin perjuicio de lo anterior, es preciso reconocer -excepcionalmente- tal legitimación al empresario que no haya concurrido a la licitación como consecuencia de condiciones discriminatorias incluidas en los pliegos que la rigen de cara a su admisión en ella, condiciones que son precisamente las que combata en su recurso.

En reiteradas ocasiones se ha declarado por este Tribunal que para analizar la legitimación del recurrente que no presenta oferta el recurso solo será admisible, cuando el recurrente alegue y mínimamente pruebe que la cláusula o cláusulas del pliego que impugna son nulas, discriminatorias y le impiden presentar oferta en condiciones de igualdad.

En el caso que nos ocupa el recurrente, como se ha dicho, entiende que la restricción de la subcontratación le impide participar en la licitación.

En el presente recurso, el recurrente alega que la prohibición total de subcontratar que prevén los Pliegos, y contra la que se alza, le impiden presentar oferta a la licitación. Señala, textualmente: *“No obstante, mi representada se ha visto obligada a interponer el presente recurso especial, al apreciar que los Pliegos del presente expediente de contratación se han dictado sin atender por entero a los principios reguladores del procedimiento de contratación pública. A saber, se han dictado conteniendo una restricción o prohibición total a la subcontratación, sin justificación de ninguna clase, y sin determinar tampoco su alcance; todo lo cual, genera una patente indefensión a mi representada, como licitador interesado en la licitación, al tiempo que nos impide ejercer nuestro derecho a concurrir a dicha licitación.*



*Por consiguiente, la legitimación activa de mi representada es tal que se ve privada de la posibilidad de participar en la presente licitación y, en su caso, de acceder a la adjudicación de un contrato público.”*

Procede, por lo tanto, reconocer legitimación a la recurrente.

**Quinto.** El recurrente considera contraria a la LCSP la previsión establecida en el apartado 18 de la Hoja-resumen del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP en adelante), según el cual *“No se autoriza la subcontratación de las prestaciones objeto de este contrato, salvo prestaciones de carácter accesorio, que en cualquier caso deberán ser autorizadas”*

Considera, de la lectura del expediente de contratación:

- Que no estamos ante ninguno de los contratos del apartado 2.d) del artículo 215 de la LCSP; a pesar de que, cualquier posibilidad de subcontratación en este contrato (posibilidad de subcontratación que, considera, se ve cercenada por el propio objeto de la contratación, basado en 10 perfiles entre los que los Pliegos no discriminan según posibles prestaciones de carácter no accesorio), se ve supeditada a la autorización expresa del órgano de contratación, como en los contratos regulados en ese artículo 215.2.d).
- No se han identificado tareas críticas que no puedan ser objeto de subcontratación, en contra de lo dispuesto en el artículo 75.4 de la LCSP; limitándose a afirmar los Pliegos, de manera genérica y del todo imprecisa, que no se autoriza la subcontratación salvo sobre prestaciones de carácter accesorio, y siempre con la autorización del órgano de contratación. Señala que de la regulación del artículo 215 de la LCSP sobre la subcontratación, apartado 2.e), ha de inferir el licitador, por tanto, que las prestaciones de carácter no accesorio son tan sumamente “críticas” que conducen a la restricción contenida en la Hoja Resumen del PCAP. Ahora bien, a la vista de los Pliegos y de su descripción de las prestaciones integrantes de su objeto, se pregunta, ¿cuáles son las prestaciones de carácter no accesorio (críticas, en principio) y las de carácter accesorio?
- A mayor abundamiento, dice, si ha de inferirse que las prestaciones de carácter no accesorio se excluyen de la posibilidad de subcontratación, por referencia a la criticidad



legalmente prevista, resulta que los Pliegos, (i) ni visibilizan esa criticidad, específicamente, al introducir su restricción a la subcontratación; (ii) ni, sobre todo, incluyen una justificación, mínima aunque fuese, sobre la decisión de no autorizar la subcontratación sobre las prestaciones de carácter no accesorio o, supuestamente, críticas (pese a que, de nuevo, ni se concretan esas prestaciones, ni se incluyen referencias que, directa o indirectamente, contribuyan a seleccionar las prestaciones a las que se refiere la restricción).

La ausencia de esta justificación dice, colisiona frontalmente con lo preceptuado en el artículo 215 de la LCSP, así como de forma más genérica en el artículo 116 de la LCSP, en lo relativo a la necesidad de motivación ínsita a la aprobación del expediente de contratación (en ese sentido, señala, tampoco se localiza nada al efecto en documentos como el antes citado “Informe de necesidad”).

Citando la doctrina del Tribunal, concluye que:

*“En el caso que nos ocupa, no se ha llevado a cabo ese análisis específico, realizando una justificación genérica que no cumple las exigencias legales, por lo que procede la estimación del recurso, con la consiguiente anulación de los pliegos y del procedimiento de licitación”.*

**Sexto.** Por su parte, el órgano de contratación reproduce en su informe los términos del informe técnico emitido el 20 de mayo de 2025 en el que, en síntesis, se dice que uno de los motivos que justifican la prohibición de subcontratación es impedir situaciones que, “(...) aunque formalmente lícitas, supongan una desnaturalización de los principios de igualdad y libre concurrencia en la contratación pública”. Señala que lo que se pretende impedir es que empresas con gran capacidad técnica y organizativa, y que por tanto pueden acreditar “certificados exigentes” como el Esquema Nacional de Seguridad, certificaciones HPE o Microsoft, “presenten ofertas que superan barreras técnicas impuestas en los Pliegos para después subcontratar la ejecución a empresas de menor tamaño que no pudieron concurrir al procedimiento precisamente por carecer de tales certificados”. Considera que esta práctica permitiría el acceso indirecto de operadores que no cumplen los requisitos técnicos a través del “canal de subcontratación”, lo que dice, genera una situación de ventaja competitiva para determinadas empresas licitadores y distorsiona la competencia.



Considera que en el pliego hay múltiples referencias a la criticidad de los trabajos, sin perjuicio de la criticidad genérica que puede predicarse del buen funcionamiento de los sistemas informáticos y de la protección de la información contenida en ellos. Entiende que el objeto del contrato es una *“(...) prestación integral, crítica, presencial y continua, que implica la intervención sobre los sistemas informáticos, bases de datos, plataformas de autenticación y herramientas de administración electrónica del Ayuntamiento de Santander que, por su carácter estratégico, requiere la máxima garantía de continuidad, seguridad y control en la ejecución”*. En lo que se refiere a las limitaciones a la subcontratación, manifiesta que, si bien los pliegos no incorporan una memoria específica sobre la limitación a la subcontratación, la necesidad de ejecución directa por parte del contratista se deduce claramente del objeto del contrato, la complejidad y criticidad de los sistemas implicados, el nivel de exigencia de los perfiles requeridos y el acceso a información sensible y a estructuras clave del Ayuntamiento. Invoca la discrecionalidad técnica del órgano de contratación y concluye considerando que la limitación de contratación *“(...) es proporcionada, responde a las necesidades objetivas de continuidad, eficiencia y seguridad, y está alineada con la praxis administrativa en servicios de similar naturaleza”*.

Continúa el órgano de contratación su informe considerando que la subcontratación no es un derecho absoluto de las empresas licitadoras, pero, dice, su limitación debe justificarse en el expediente y debe ser proporcionada. Señala que en varios documentos del expediente de contratación y en los Pliegos se reitera la importancia de los servicios a contratar y su “criticidad”. Reproduce algunos de los párrafos del informe técnico antes referido, y concluye señalando que en los Pliegos no se contempla una prohibición absoluta de subcontratar, en tanto se deja la posibilidad de que el contratista pueda subcontratar prestaciones de carácter accesorio.

**Séptimo.** Expuestas las posiciones de las partes, la cuestión que compete al Tribunal resolver es si los términos del apartado 18 de la Hoja-resumen del PCAP es conforme a la LCSP. Para ello debemos abordar los dos aspectos que el recurrente censura:

(i) La prohibición de subcontratar las prestaciones que conforman el objeto del contrato, salvo las que tengan “carácter accesorio” y,



(ii) La exigencia de que cualquier subcontratación que el contratista pretenda realizar, dentro de los términos referidos, deba ser previamente autorizada por el órgano de contratación.

Con respecto a la primera de las cuestiones consideradas, hemos señalado en varias de nuestras Resoluciones (por todas, Resolución 1545/2024 de 4 de diciembre) que la regla general establecida en el artículo 215.1 de la LCSP es la de la posibilidad de subcontratar la realización parcial de las prestaciones que conforman el objeto del contrato, facilitando así la participación de las pequeñas y medianas empresas en la ejecución de los contratos (Resolución 644/2024 de 22 de mayo). Esta previsión general tiene dos salvedades, contempladas en las letras d) y e) del artículo 215.2 de la LCSP. La letra e) que es la que nos interesa en este momento, dice lo siguiente:

*“La celebración de los subcontratos estará sometida al cumplimiento de los siguientes requisitos:*

*(...)*

*De conformidad con lo establecido en el apartado 4 del artículo 75, en los contratos de obras, los contratos de servicios o los servicios o trabajos de colocación o instalación en el contexto de un contrato de suministro, los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos que determinadas tareas críticas no puedan ser objeto de subcontratación, debiendo ser estas ejecutadas directamente por el contratista principal. La determinación de las tareas críticas deberá ser objeto de justificación en el expediente de contratación.”*

Este precepto tiene su correlato en lo dispuesto por el artículo 75.4 de la LCSP, según cuyo tenor, *“En el caso de los contratos de obras, los contratos de servicios, o los servicios o trabajos de colocación o instalación en el contexto de un contrato de suministro, los poderes adjudicadores podrán exigir que determinadas partes o trabajos, en atención a su especial naturaleza, sean ejecutadas directamente por el propio licitador o, en el caso de una oferta presentada por una unión de empresarios, por un participante en la misma, siempre que así se haya previsto en el correspondiente pliego con indicación de los trabajos a los que se refiera.”*



Así pues, debemos abordar el significado de estas “tareas críticas”. Ha sido la jurisprudencia del TJUE la que, sin ofrecer una definición específica del alcance del concepto, ofrece algunas pautas relevantes de interpretación.

Ante todo, el TJUE proscribía la posibilidad de que el órgano de contratación imponga la ejecución por el propio adjudicatario de una parte del contrato fijada de manera abstracta como un determinado porcentaje, sin referir el “carácter esencial” de las tareas a las que afectaría (STJUE de 14 de julio de 2016 -C-406/14 “Wrocław-Miasto na prawach powiatu” y STJUE de 26 de septiembre de 2019 -C-63/18 “Vitali SpA”). Entiende, por otro lado, que el órgano de contratación puede fijar tareas “principales” que deban ser ejecutadas directamente por el contratista, aunque tomando en consideración la naturaleza de aquellas (STJUE de 5 de abril de 2017 -C-298/15, “Borta UAB” o STJUE de 27 de noviembre de 2019 -C-402/18, “Tedeschi Srl”). Todas las sentencias consideradas ofrecen un argumento interpretativo adicional, al entender que “(...) *el artículo 48, apartado 3, de dicha Directiva (Directiva 2004/18) (...) consagra la posibilidad de que los licitadores recurran a la subcontratación para la ejecución de un contrato, y ello, en principio, de manera ilimitada*” (STJUE “Wrocław-Miasto na prawach powiatu”).

La propia adjetivación de las tareas (“críticas”, según determina el artículo 215.2.e) de la LCSP, que utiliza el término empleado en el artículo 63.2 de la Directiva 2014/24 con el significado de “fundamental” o “crucial”) permite concluir que la limitación de la subcontratación debe referirse a tareas genuinamente esenciales para la finalidad que persigue el contrato en las que la ejecución directa de las mismas sea objetivamente necesaria.

La concurrencia de estas especiales circunstancias debe ser, por otro lado, motivada por el órgano de contratación, según exige, por otro lado, el artículo 215.2.e) de la LCSP *in fine*, y así lo pone de manifiesto nuestra doctrina (por todas, Resolución 1505/2023 de 16 de noviembre).

Trasladando las reflexiones anteriores a la cuestión que nos ocupa, hemos de aceptar el motivo. Efectivamente, la cláusula impugnada no identifica “tareas críticas”. Se limita a prohibir la subcontratación salvo en las “tareas accesorias”, que por otro lado no identifica,



difiriendo a la ejecución del contrato la definición de las mismas y arrogándose la facultad de hacerlo discrecionalmente al exigir, en todo caso, la previa autorización de la correspondiente subcontratación.

Tampoco en el expediente de contratación se encuentra referencia alguna a las razones para limitar de forma tan radical la subcontratación. El informe de necesidad, único documento preparatorio que obra en el expediente, nada dice al respecto. Por otro lado, también las razones del órgano de contratación deben ser rechazadas, en tanto se centran, interpretando erróneamente la previsión del artículo 215.2.e) de la LCSP, en la criticidad de la necesidad a satisfacer con el contrato, cuando tal criticidad debe ser considerada (y justificada) en relación con las tareas que conforman la prestación objeto de aquel.

**Octavo.** Por lo que se refiere a la exigencia de que toda subcontratación sea autorizada por el órgano de contratación, hemos de referirnos a la previsión contemplada en el artículo 215.2.d) de la LCSP, según cuyo tenor, *“En los contratos de carácter secreto o reservado, o en aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales de acuerdo con disposiciones legales o reglamentarias o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado, la subcontratación requerirá siempre autorización expresa del órgano de contratación.”*

La previsión de la letra referida debe ponerse en relación con las letras a) y b) del artículo 215.2 de la LCSP, que, en lo que interesa al recurso, prescriben la obligación del adjudicatario (o de los licitadores, si así viniera exigido por los Pliegos) de “indicar en la oferta” (apartado a) o “comunicar por escrito” (apartado b) la identidad de los subcontratistas y justificar su aptitud para ejecutar las partes a subcontratar.

La consideración conjunta de los preceptos considerados, teniendo en cuenta el principio enunciado por la jurisprudencia de la posibilidad, como norma general, de subcontratar las prestaciones que conformen el contrato, nos lleva a concluir que la posibilidad de exigir que el órgano de contratación “autorice” la subcontratación, únicamente puede admitirse cuando concurren las circunstancias contempladas en el artículo 215.2.d) de la LCSP, y ello sin perjuicio de que pueda comprobar la aptitud de los subcontratistas para realizar las prestaciones que el adjudicatario pretenda subcontratar.



En definitiva, procede estimar el recurso, anulando el apartado 18 de la Hoja-resumen del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación

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

**Primero.** Estimar el recurso interpuesto por D. C.S.G. en representación de TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U., contra los Pliegos del procedimiento de licitación del contrato "*Soporte a la plataforma informática y atención de usuarios del Ayuntamiento de Santander*", expediente 314/23, convocado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Santander, y anular el apartado 18 de la Hoja-resumen del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 57.2 de la LCSP, la anulación de los Pliegos determina la de los actos de aprobación de los mismos.

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