



Recurso nº 1405/2025

Resolución nº 1647/2025

Sección 2ª

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

En Madrid, a 06 de noviembre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. F.R.H.S., en representación de SUMINISTROS SOBRADILLO, S.L., contra su exclusión del procedimiento de licitación del *“Acuerdo Marco mixto para el suministro en régimen de adquisición de suministro de ferretería”*, expediente AM2025-00001, convocado por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 6 de julio de 2025 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación del *“Acuerdo Marco mixto para el suministro en régimen de adquisición de suministro de ferretería”*, expediente AM2025-00001, convocado por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife.

El contrato tiene un valor estimado de 600.000,00 euros.

La licitación se lleva a cabo de conformidad con lo establecido en 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), y en las normas de desarrollo en materia de contratación.

Segundo. Con fecha 5 de agosto de 2025 la Mesa de Contratación se reúne para la apertura y calificación de la documentación administrativa, acordando requerirle la siguiente documentación:



- *Certificación administrativa expedida por el órgano competente de la Administración del Estado acreditativa del cumplimiento de las obligaciones tributarias con este último.*
- *Certificación administrativa expedida por el órgano competente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias acreditativa del cumplimiento de las obligaciones tributarias con esta última.*
- *Certificación administrativa expedida por el órgano competente acreditativa del cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social.*
- *Declaración responsable relativa al número de trabajadores en plantilla. En caso de que la empresa disponga de cincuenta (50) personas trabajadoras o más en su plantilla:*
- *Acreditar documentalmente la debida inscripción del Plan de Igualdad previsto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.*
- *Presentar Declaración Responsable (...)*
- *Documentación acreditativa tanto de la solvencia económica y financiera, como de la solvencia técnica o profesional.”*

Tercero. Presentada la documentación por el recurrente, con fecha 12 de agosto de 2025 la Mesa de Contratación se reúne para su examen, y acuerda excluir a la licitadora SUMINISTROS SOBRADILLO, S.L. por no aportar la documentación acreditativa de los términos establecidos en el requerimiento de subsanación.

Cuarto. Con fecha de 1 de septiembre de 2025, la recurrente presentó recurso especial en materia de contratación contra su exclusión. En su recurso, solicita que el Tribunal que revoque y deje sin efecto el acto impugnado y acuerde la retroacción del procedimiento al momento en el que se la excluyó y sea admitida su oferta.

Quinto. Previo requerimiento y traslado del recurso de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquél, quien interesa la inadmisión y, subsidiariamente, la desestimación del recurso.



Sexto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, sin que ninguna haya hecho uso de este derecho.

Séptimo. Con fecha 25 de septiembre de 2025 la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución acordando la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 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), 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. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la LCSP.

Segundo. El recurso se interpone contra un acto acordado en el desarrollo del procedimiento de licitación de un acuerdo marco de suministros, de valor estimado superior a 100.000 euros. Estos acuerdos son recurribles en virtud de lo establecido en el artículo 44.1.b) de la LCSP

En lo referido al carácter recurrible del acto impugnado, el órgano de contratación, en su informe, manifiesta que el acuerdo de la Mesa de Contratación celebrada el 12 de agosto de 2025 no es un acto finalizador del procedimiento, ni un acto de trámite cualificado, en tanto se trata de una propuesta formulada al órgano de contratación, que no se ha manifestado al respecto.

Para resolver la cuestión planteada por el órgano de contratación hemos de atender a la regulación de las Mesas de Contratación contenida en el artículo 326 de la LCSP. En su apartado 2, dice:



“La mesa de contratación, como órgano de asistencia técnica especializada, ejercerá las siguientes funciones, entre otras que se le atribuyan en esta Ley y en su desarrollo reglamentario:

a) La calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos a que se refieren los artículos 140 y 141, y, en su caso, acordar la exclusión de los candidatos o licitadores que no acrediten dicho cumplimiento, previo trámite de subsanación.

(...)”

El artículo 22.1 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, por su parte, señala:

“Sin perjuicio de las restantes funciones que le atribuyan la Ley de Contratos del Sector Público y sus disposiciones complementarias, la mesa de contratación desempeñará las siguientes funciones en los procedimientos abiertos de licitación:

a) Calificará las documentaciones de carácter general acreditativas de la personalidad jurídica, capacidad de obrar, apoderamiento y solvencia económica financiera, técnica y profesional de los licitadores y demás requisitos a que se refiere el artículo 130.1 de la Ley de Contratos del Sector Público, así como la garantía provisional en los casos en que se haya exigido, comunicando a los interesados los defectos y omisiones subsanables que aprecie en la documentación. A tal fin se reunirá con la antelación suficiente, previa citación de todos sus miembros.

b) Determinará los licitadores que deban ser excluidos del procedimiento por no acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

(...)”

En definitiva, y en tanto la exclusión del recurrente ha sido acordada por la Mesa de Contratación en ejercicio de las competencias que le atribuyen los preceptos referidos



(como, por otra parte, se deduce sin lugar a dudas de los términos en los que se redacta el acta de la sesión, que refleja que la Mesa acordó “excluir” al recurrente, no proponer actuación alguna al órgano de contratación), debe entenderse que nos encontramos ante un acto “(...) *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*”, recurrible por lo tanto en virtud de lo dispuesto por el artículo 44.2.b) de la LCSP.

Tercero. Entiende también el órgano de contratación que el recurrente carece de legitimación para interponer el recurso, porque, dice, “(...) *aun cuando eventualmente se estimarán todas las alegaciones del recurrente y el recurso en su totalidad, el licitador recurrente seguiría sin haber aportado acreditación de su solvencia, por lo que debería quedar igualmente excluido*”. No alcanza el Tribunal a entender las consideraciones del órgano de contratación, que parece advertir, con rigor jurídico bien discutible, un defecto de procedibilidad del recurso en el hecho dice, de que vaya a ser desestimado (naturalmente, porque él así lo considera, suplantando, a tenor de su peregrina afirmación, la competencia que la LCSP atribuye a este Tribunal).

La pretensión del órgano de contratación resulta, obviamente, inaceptable. De conformidad con lo dispuesto por 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.*”

No hay duda de que el recurrente, que ha concurrido a la licitación y ha sido excluido de la misma, ostenta un interés legítimo para la interposición del recurso, puesto que, de ser estimado este, sería reintegrado al procedimiento, continuando en el procedimiento de licitación.

Cuarto. No consta notificado al recurrente el acuerdo recurrido, por lo que el recurso debe entenderse interpuesto en plazo.



Quinto. Entrando ya al fondo del asunto planteado en el recurso, el recurrente entiende que, de conformidad con lo establecido por el artículo 140 de la LCSP, la Mesa de Contratación únicamente debiera haber verificado la regularidad del DEUC. Apela a un criterio reiterado y consolidado en materia de contratación pública según el cual la exclusión de un licitador por no haber aportado documentación que corresponde ser exigida en fase posterior constituye una medida desproporcionada y contraria al principio de libre concurrencia.

Considera también que el acuerdo recurrido carece de motivación suficiente que justifique su exclusión. Considera que la doctrina de este Tribunal respalda que la exclusión de un licitador requiere de una “motivación reforzada”. Dice que “[n]o basta, por tanto, con una referencia genérica a que la documentación presentada es “incompleta” o “no conforme”, sino que se requiere la exposición concreta y detallada de los motivos que llevan a esa conclusión, de modo que el licitador pueda conocer con exactitud el fundamento de su exclusión y ejercer en plenitud su derecho de defensa”.

Trataremos las dos alegaciones conjuntamente, por los motivos que exponremos a continuación.

Hemos de empezar rechazando la pretensión del órgano de contratación de que nos encontramos ante una impugnación extemporánea de los Pliegos. El recurrente, según hemos referido en el Fundamento de Derecho anterior no alega ningún vicio de aquellos. Se limita a considerar que, puesto que el artículo 140.1 de la LCSP establece la documentación administrativa que los licitadores deben incorporar a sus proposiciones, puede legítimamente obviar las exigencias adicionales contempladas en los Pliegos.

El cuadro de características, en su apartado 10 (presentación de proposiciones) regula el contenido del sobre 1 (documentación administrativa) exigiendo que incluya la siguiente documentación:

- *DEUC*
- *Declaración responsable relativa al número de trabajadores en plantilla.*
- *ROLECE o, alternativamente:*
 - *Escritura depositada e inscrita en el Registro Mercantil*



- *Escritura de poder*
- *DNI del apoderado*
- *Certificación positiva expedida por la Administración Tributaria Estatal, acreditativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias*
- *Certificación positiva expedida por la Administración Tributaria Canaria, acreditativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias*
- *Certificación expedida por la Tesorería de la Seguridad Social, acreditativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social*
- *Documentación acreditativa de las solvencias.*

La exigencia del cuadro de características no se atiene a las previsiones del artículo 140.1 de la LCSP, pero esto no habilita, ciertamente, al recurrente a desconocer sus exigencias, máxime cuando no ha recurrido los Pliegos. No es ocioso recordar que los Pliegos son la ley del contrato (por todas, Resolución 769/2025 de 23 de mayo) lo que supone que la presentación de proposiciones por los licitadores “(...) supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna (...)”.

Según consta en el expediente de contratación, con fecha 6 de agosto de 2025, y a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, el recurrente fue requerido para subsanar su documentación en los siguientes términos:

“SUMINISTROS SOBRADILLO, S.L, deberá aportar la siguiente documentación exigida en el CCP:

- *Certificación administrativa expedida por el órgano competente de la Administración del Estado acreditativa del cumplimiento de las obligaciones tributarias con este último.*
- *Certificación administrativa expedida por el órgano competente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias acreditativa del cumplimiento de las obligaciones tributarias con esta última.*
- *Certificación administrativa expedida por el órgano competente acreditativa del cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social.*



- *Acreditar documentalmente la debida inscripción del Plan de Igualdad previsto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.*

- *Presentar Declaración Responsable del cumplimiento de las obligaciones impuestas por el artículo 42.1 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, de tener empleados trabajadores discapacitados en un porcentaje igual o superior al dos por ciento (2%) de la plantilla de la empresa, indicando el número de personas que conforman su plantilla y el número de trabajadores con discapacidad que existe en la empresa; o en su caso, manifestando que ha optado por el cumplimiento de las medidas alternativas en consonancia con lo señalado en el artículo 42.1 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, de conformidad con lo establecido en el RD 364/2005, de 8 de abril.*

- *Documentación acreditativa tanto de la solvencia económica y financiera, como de la solvencia técnica o profesional.”*

Consta que el recurrente contestó al requerimiento aportando documentación, que obra en el expediente.

El acuerdo recurrido dice “*EXCLUIR a la licitadora SUMINISTROS SOBRADILLO, S.L. por no aportar la documentación acreditativa de los términos establecidos en el requerimiento de subsanación.*”

Por su parte, del informe del órgano de contratación parece concluirse (apartado quinto) que la exclusión ha sido acordada por no cumplir el recurrente con las condiciones de solvencia establecidas en los Pliegos.

En estas circunstancias, no puede el Tribunal sino acoger la alegación del recurrente sobre la falta de motivación del acuerdo recurrido, que se limita a apreciar, según hemos visto, defectos en la documentación apreciada, pero no, ciertamente, que el recurrente no reúna las condiciones de solvencia exigidas en los Pliegos.



Sobre la finalidad y requisitos de la motivación se ha pronunciado ampliamente la jurisprudencia. En la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:555), que invocamos en nuestra Resolución 553/2025 de 10 de abril, se dice lo siguiente:

“(...) la motivación de los actos administrativos, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional y jurisprudencia de este Tribunal Supremo cuya reiteración nos excusa de cita expresa, cumple una doble finalidad, de un lado, da a conocer al destinatario de los mismos las razones, concretas y precisas aunque no exhaustivas, de la decisión administrativa adoptada, para que con tal conocimiento, la parte pueda impugnarla ante los órganos jurisdiccionales, y estos, a su vez --esta es la segunda finalidad--, puedan cumplir la función que constitucionalmente tienen encomendada de control de la actividad administrativa y del sometimiento de ésta a los fines que la justifican, ex artículo 106.1 CE.

El cumplimiento de esta exigencia de la motivación de los actos, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos en que se basa, previsto en el artículo 54 de la Ley 30/1992, se salvaguarda mediante la severa consecuencia de la anulabilidad del acto administrativo no motivado, en caso de incumplimiento.

Ahora bien, esta ausencia de motivación puede ser un vicio invalidante, como hemos señalado, o una mera irregularidad en el caso de que no se haya producido ese desconocimiento de los motivos y razones en que se funda la decisión administrativa. Dicho de otra forma, debe atenderse a un criterio material en orden a determinar si efectivamente se ha cumplido, o no, la finalidad que exige la motivación de los actos, es decir, si el destinatario ha llegado a conocer las razones de la decisión adoptada por la Administración, pues solo si se conocen pueden impugnarse. Se trata, en definitiva, de valorar si concurre la indefensión a que se refiere el artículo 63.2 de la Ley 30/1992 cuya existencia es necesaria para incurrir en el vicio de invalidez señalado. El defecto de forma "sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o de lugar a la indefensión de los interesados ", nos indica el citado artículo 63.2.”

La previsión contemplada en el artículo 35 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPACAP en

adelante), establece que la motivación habrá de ser sucinta, lo que la jurisprudencia ha entendido que la extensión del razonamiento no es relevante siempre que permita colegir la lógica de la decisión adoptada (STS de 2 de septiembre de 2012 - ECLI:ES:TS:2012:5895-). Como señaló la Sentencia del Tribunal Constitucional 187/2000, de 10 de julio, que *"no existe, por lo tanto, un derecho fundamental del justiciable a una determinada extensión de la motivación, puesto que su función se limita a comprobar si existe fundamentación jurídica y, en su caso, si el razonamiento que contiene constituye, lógica y jurídicamente, suficiente motivación de la decisión adoptada, cualquiera que sea su brevedad y concisión, incluso en supuestos de motivación por remisión"*.

La doctrina del Tribunal, en lógica coherencia con la expuesta, ha entendido que la suficiencia de la motivación es una cuestión casuística, *"(...) que debe entenderse cumplida cuando permite a los interesados conocer como ha conformado el órgano de contratación su decisión y si esta se ajusta a las previsiones de la LCSP que les sean aplicables"* (Resolución 1283/2020 de 20 de octubre).

Según hemos puesto de manifiesto anteriormente, del informe del órgano de contratación se deduce que la exclusión del recurrente se debe a su falta de solvencia técnica, no a un defecto en la documentación presentada. No puede el Tribunal entrar a considerar los argumentos con los que, con manifiesto exceso sobre los límites que debe observar el informe exigido por el artículo 56.2 de la LCSP, pretende el órgano de contratación respaldar la falta de solvencia técnica del recurrente, puesto que resulta evidente que este no los ha conocido.

Procede, por lo tanto, puesto que la falta de motivación del acuerdo recurrido ha provocado al recurrente una evidente indefensión, estimar el recurso, ordenando la retroacción del procedimiento a efectos de que la Mesa de Contratación motive adecuadamente su decisión de excluirle.

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. F.R.H.S., en representación de SUMINISTROS SOBRADILLO, S.L., contra su exclusión del procedimiento de licitación del “*Acuerdo Marco mixto para el suministro en régimen de adquisición de suministro de ferretería*”, expediente AM2025-00001, convocado por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, y ordenar la retroacción del procedimiento, a los efectos contemplados en el Fundamento de Derecho Quinto de la presente Resolución.

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 de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES