



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recursos nº 761 y 776/2025

Resolución nº 1047/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 10 de julio de 2025

VISTOS los recursos interpuestos por D. A.M.M., y D. I.O.R., en representación de la UTE TANGO COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA, S.L.-FÁCIL AGENCIA INDEPENDIENTE, S.L. y D. I.O.R., en representación de SRA. RUSHMORE, S.A. contra su exclusión del procedimiento "*Servicio de creatividad, diseño, realización y producción de campañas para la promoción de "Alimentos de España" en 2025 y 2026*", con expediente 202505100027, convocado por la Junta de Contratación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. En fecha 16 y 17 de marzo de 2025 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público y el Diario Oficial De la Unión Europea respectivamente, la licitación del procedimiento para la contratación del Servicio de creatividad, diseño, realización y producción de campañas para la promoción de "Alimentos de España" en 2025 y 2026, con expediente 202505100027, convocado por la Junta de Contratación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Se trata de un contrato de servicios, de un valor estimado de 1.181.195,79 euros por procedimiento abierto, y tramitación ordinaria, sujeto a regulación armonizada y un plazo de ejecución de dieciséis meses. Se presentan diez licitadoras, entre las que se encuentran las ahora recurrentes.

El objeto del contrato es la contratación de una agencia de publicidad que realice las actuaciones necesarias para desarrollar y ejecutar un plan de campañas publicitarias del Ministerio, de ámbito nacional e internacional.



Los criterios de adjudicación consisten en la aplicación de fórmulas: el precio (30 por ciento de la puntuación) y criterios cualitativos mediante juicio de valor (70 por ciento de la puntuación), referidos a la adecuación a los objetivos, calidad de la propuesta, originalidad y credibilidad.

Segundo. En sesión de 22 de abril de 2025, la Junta de Contratación acuerda la apertura del sobre 1, referido a la documentación administrativa, solicitado la subsanación a cuatro de las licitadoras presentadas.

En relación con las recurrentes UTE TANGO COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA, S.L. – FÁCIL AGENCIA INDEPENDIENTE y la mercantil SRA. RUSHMORE, S.A., se les requiere a fin de que concreten las partes del contrato cuya ejecución se propone subcontratar de acuerdo con lo establecido en el punto 27 del cuadro de características del pliego.

El 30 de abril de 2025, la Junta de Contratación acuerda admitir la subsanación de dos empresas y solicita informe a la unidad técnica responsable del contrato en relación con las recurrentes UTE TANGO COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA, S.L. – FÁCIL AGENCIA INDEPENDIENTE, S.L. y SRA. RUSHMORE, S.A.

En el primer caso, el informe técnico propone la exclusión de la UTE recurrente en los siguientes términos:

“El apartado 27 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares en base al artículo 215 de la Ley del Contratos del Sector Público, establece los requisitos y condiciones en relación con la subcontratación de parte del objeto del contrato, incluyendo:

o Lo correspondiente a los apartados 4, 6 y 7, del PPT que engloban el desarrollo conceptual, diseño gráfico y visual, redacción creativa, planificación, estrategia y producción audiovisual. Estas tareas se consideran tareas críticas y no podrán ser subcontratadas.

o Los licitadores, en su caso, deberán indicar la parte del contrato que tengan previsto subcontratar, mediante la suscripción de la declaración a que se refiere el Anexo IV, en la que se señalarán los datos a que se refiere la letra a) del Artículo 215.2 de la LCSP.



o Justificación: Las tareas críticas son esenciales para el éxito del proyecto y requieren una alta especialización técnica y creativa. Estas tareas son consideradas críticas porque requieren un alto nivel de creatividad y especialización técnica, y su correcta ejecución es fundamental para el éxito del proyecto.

Según queda establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, el punto 4 recoge:

Los trabajos de investigación necesarios para crear el concepto de campaña, la realización de los propios trabajos para crear el concepto, el diseño de los trabajos, así como todos los trabajos relacionados con la estrategia.

En cuanto a los trabajos descritos en el PPT para el punto 6 se encuentran:

- Spots: preproducción (esto incluye las labores necesarias para la participación del prescriptor/es, su desplazamiento y manutención y en su caso, la selección y contratación de los actores principales, secundarios, figurantes y locutores; las localizaciones exteriores e interiores y sus diferentes planos de rodaje; el estudio; los textos; la música y los efectos especiales), rodaje, locución y sonorización, postproducción de diferentes formatos y derechos.*
- Cuña de radio: preproducción (que incluirá: la selección y contratación de los locutores; los textos; el estudio y la concreción de la música a emplear, y si fuera necesario, de los efectos especiales de sonido.), rodaje, locución y sonorización, postproducción de diferentes formatos y derechos.*
- Medios gráficos y exterior: diseño y creación de las artes finales de medios gráficos y exterior según los soportes necesarios.*
- Internet: diseño y desarrollo de los diferentes formatos de la estrategia de comunicación online incluyendo los formatos a realizar, es decir: banner, botones, anuncios gráficos...*

En el punto 7 se recogen tanto el manual de estilo, con su diseño y maquetación, su producción en formato digital y cinco copias en papel, además se incluye también la realización de las artes finales.



Es decir, no está permitido subcontratar ni la creatividad de las campañas, ni los trabajos a realizar, véase: spots, cuñas, medios gráficos e internet ni los materiales de las campañas.” [...]

“TANGO COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA, S.L. ,señala que pretende subcontratar con la empresa ROMA ON EARTH, S.L. y especifica que subcontratará Equipo, que desglosa en: director, asistente de dirección, runners, director de fotografía, asistentes de cámaras, estilista, maquillador, efectos especiales, electricista, modelos, agencia de casting, alquiler de luces, atrezzo, localizaciones, alquiler de transporte, catering, gastos de seguridad social, dietas y alojamientos, home economist, cámara Phatom, Trimpoders y monitores, lentes, bolt mini, 5 monitores, asistente de video, set de comunicación, equipo de luz y fungibles.

Todos estos elementos a subcontratar, junto con el hecho de que la empresa a subcontratar es una productora audiovisual determinan que se pretende subcontratar la fase de producción del material audiovisual, parte considerada esencial en el PCAP y que debía ser ejecutada directamente por el licitador”.

En el segundo caso, SRA. RUSHMORE, S.A., el informe técnico propone la exclusión, en base a los siguientes motivos:

“SRA RUSHMORE, S.A pretende subcontratar una prestación considerada esencial en el PCAP, como es, el rodaje de los anuncios. En este caso especifica que la empresa a subcontratar sería HOWARD WORLDWIDE PRODUCTION SERVICES S.L.U. También se ha observado que la cantidad a subcontratar en el modelo de Anexo IV presentada en primera instancia era de setecientos veintiocho mil euros y en la aclaración esta cantidad ha pasado a ser de trescientos noventa mil euros”.

Tercero. Ambos informes son asumidos por la Junta de Contratación, que en fecha 7 de mayo de 2025, acuerda la exclusión del procedimiento de licitación de ambas recurrentes por incumplir lo establecido en el pliego en lo referente a la no subcontratación de las tareas consideradas críticas que deben de ser ejecutadas directamente por el adjudicatario, notificándose el 12 de mayo de 2025.



Cuarto. En fecha de 27 de mayo de 2025, se presenta por la UTE TANGO COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA, S.L. – FÁCIL AGENCIA INDEPENDIENTE, S.L. recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de exclusión, alegando las siguientes cuestiones:

i. Interesa la nulidad del acuerdo de exclusión por falta de motivación del acuerdo de exclusión por parte de la Junta de Contratación. El informe técnico establece que “*todos*” los elementos descritos en la subsanación son esenciales por formar parte del proceso artístico o creativo de la fase de producción audiovisual. Sin embargo, el recurrente considera que existen elementos que no pueden considerarse integrantes de estos elementos creativos, como los siguientes: catering, alojamientos y subcontratación de cámaras, luces y lentes. Esta circunstancia demuestra la nulidad por falta de motivación, ya que extiende los motivos de exclusión a elementos claramente permitidos por los pliegos para la subcontratación.

Las funciones a desempeñar por el equipo que la UTE propone subcontratar –de apoyo técnico auxiliar y puntual– en ningún caso implicarían, según el recurso, tareas o partes del contrato consideradas críticas o esenciales en los pliegos, que serían íntegramente cubiertas por el equipo interno de la UTE. Entiende que en su oferta se relega la subcontratación a labores totalmente secundarias (y ajenas a la parte creativa) como proporcionar el catering, el material audiovisual, o las dietas y alojamiento de los intervinientes. El recurrente describe el equipo técnico multidisciplinar e integrado *in house* con capacidad para ejecutar lo requerido, desde la concepción creativa hasta la entrega final de materiales en todos los formatos.

ii. Entiende que la Junta de Contratación debió solicitar una nueva aclaración o requerimiento antes de acordar la exclusión. Y en su caso sostiene que el hipotético incumplimiento de los pliegos, este ha de ser patente, claro, expreso y terminante, lo que no ha acontecido en este caso, por lo que considera que la exclusión incumple la doctrina de este Tribunal.

iii. Finalmente, solicita la anulación del acuerdo de exclusión con retroacción del procedimiento de licitación, a fin de admitir la oferta. Con carácter subsidiario, interesa la



nulidad de todo el procedimiento de contratación en caso de que no sea posible acordar la retroacción de actuaciones.

Quinto. En fecha de 30 de mayo de 2025, se presenta por la entidad SRA. RUSHMORE, S.A., recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal, alegando las siguientes cuestiones:

i. Entiende que lo establecido en el pliego definiendo la “producción audiovisual” como “tarea crítica” y que, por ende, no puede ser objeto de subcontratación, supone una restricción a la libertad de empresa y a la libre concurrencia, principios fundamentales en la contratación pública recogidos en los artículos 1 y 132 de la LCSP. El pliego, y en particular, la cláusula 27 es contradictoria y supone una restricción desproporcionada e injustificada que excluye de facto a las agencias creativas del sector de la licitación pública. Menciona el Convenio Colectivo de la Industria de la Producción Audiovisual y un informe del Servicio Público de Empleo Estatal, que, según el recurso, fundamenta la subcontratación de servicios técnicos especializados. No se aporta en los pliegos ninguna motivación técnica, organizativa ni sectorial que explique por qué esta prestación, a diferencia de otras, requiere ser ejecutada exclusivamente por el adjudicatario principal.

ii. Sostiene la recurrente que la presentación y aceptación del DEUC acredita que la agencia recurrente cuenta con la solvencia y los medios adecuados para asumir las obligaciones del contrato, incluyendo la dirección y supervisión efectiva de todas las fases del proyecto.

Defiende que se asume de manera plena la dirección creativa, la supervisión ejecutiva y la figura del “producer”, lo que asegura que todas las decisiones relevantes, tanto creativas como estratégicas, permanecen bajo su control directo. Por su parte, la subcontratación de la producción audiovisual responde exclusivamente a razones operativas y técnicas, y no afecta en modo alguno a la esencia ni al resultado creativo del proyecto.

iii. Finalmente, solicita la anulación del acuerdo de exclusión con retroacción del procedimiento de licitación y admitir la oferta presentada.



Sexto. Previo requerimiento y traslado del recurso de la Secretaría de este Tribunal al Órgano de Contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP, se recibió el expediente administrativo y sendos informes sobre los recursos presentados.

A. En relación con el recurso presentado por la UTE TANGO COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA, S.L. – FÁCIL AGENCIA INDEPENDIENTE, S.L. informa el órgano contratante lo siguiente:

-La exclusión de la recurrente se fundamenta en el incumplimiento del pliego que rige el contrato en lo relativo a los límites a la subcontratación. Como se ha expuesto anteriormente, en el punto 27 del cuadro de características se establecen las tareas críticas que no pueden ser objeto de subcontratación, haciendo referencia a los apartados 4, 6 y 7 del PPT. En los pliegos estas tareas se consideradas críticas por el alto nivel de creatividad y especialización técnica, que deben ser ejecutadas directamente por el adjudicatario del contrato.

-Sin embargo, el licitador en el requerimiento de subsanación indica las partes del contrato que tiene intención de subcontratar y la unidad técnica considera que son elementos del contrato esenciales y no se pueden subcontratar, ya que, en su conjunto, configuran la fase de producción audiovisual. La UTE propone subcontratar perfiles como director, director de fotografía, asistentes de cámara, estilista, maquillador, técnicos de efectos especiales, así como el alquiler de equipos técnicos (luces, cámaras, lentes, etc.); por tanto, está reconociendo que va a subcontratar las tareas críticas que establece el pliego. Estos elementos no son meros apoyos logísticos, sino que forman parte esencial de la ejecución técnica y artística del contrato.

La recurrente alega que la subcontratación de determinados perfiles responde a una práctica habitual en la industria audiovisual. Sin embargo, omite que entre los perfiles que pretende subcontratar se encuentran figuras clave como el director, asistente de dirección, director de fotografía y asistentes de cámara, todos ellos esenciales en la ejecución del rodaje. Sin perjuicio de que dicha práctica sea común en el sector, sostiene el informe que lo cierto es que ocho licitadores han cumplido con lo exigido en los pliegos, en algunos casos mediante la constitución de UTEs que integran agencias creativas y productoras

audiovisuales, lo que acredita que es posible cumplir con las condiciones sin recurrir a subcontrataciones prohibidas.

-En cuanto a la referencia a la previsión que establecen los pliegos de imponer penalidades, esta posibilidad está recogida en los pliegos para poder hacer frente a los problemas que pudieran surgir en la ejecución del contrato. Sin embargo, el órgano de contratación tiene que excluir a los licitadores que incurran en un incumplimiento de los pliegos y se incurriría en desigualdad de trato respecto al resto de licitadores en caso de no hacerlo así.

-En este caso, la exclusión se fundamenta en una prohibición expresa contenida en los pliegos y en la declaración voluntaria de la UTE, que reconoce su intención de subcontratar una fase crítica del contrato.

B. En relación con el recurso presentado por la entidad SRA. RUSHMORE, S.A, informa el órgano contratante:

-Sostiene que la recurrente no solo no recurrió el contenido de los pliegos, sino que además presentó oferta en la licitación, lo que supone *“la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna”* de los Pliegos y documentación que rigen la licitación, tal y como dispone el artículo 139.1 de la LCSP.

-Defiende que el contenido de los pliegos establece una delimitación clara de las tareas críticas que deben ser ejecutadas directamente por el adjudicatario, manteniendo así la coherencia creativa, narrativa y conceptual. Estiman que la limitación a la subcontratación establecida en los pliegos no supone un menoscabo del principio de libre concurrencia.

-Señala que la cantidad a subcontratar que presentó inicialmente era de 728.000 euros, mientras que en la aclaración aportada declara que el importe de las prestaciones a subcontratar es de 390.000 euros, circunstancia que supone una alteración de la oferta inicial.



-La exclusión se fundamenta en una prohibición expresa contenida en los pliegos y en la declaración voluntaria de la empresa, que reconoce el carácter crítico de la tarea que pretende subcontratar.

Séptimo. De conformidad con el artículo 56.3 de la LCSP, en fecha de 9 de junio la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles,

La entidad SRA. RUSHMORE, S.A., que ha presentado el recurso nº 776/2025, presenta alegaciones en el recurso nº 761/2025 e insiste en que los pliegos incurren en una contradicción interna, lo que genera inseguridad jurídica y vulnera el principio de transparencia. Esta inconsistencia se agrava por la falta de justificación expresa de la Administración para calificar la "producción audiovisual" como tarea crítica, un punto de crítica compartido que afecta a la seguridad jurídica de los licitadores.

La unanimidad en estas conclusiones sostiene la licitadora, por parte de dos empresas con estructuras y equipos legales independientes no es una mera casualidad, sino un claro indicio de la interpretación errónea y perjudicial que la Junta de Contratación ha aplicado a las condiciones de subcontratación. Esta coincidencia argumental debería ser un factor determinante para este Tribunal a la hora de evaluar la procedencia del recurso de la Recurrente Tango.

Solicita una resolución favorable a para la recurrente.

Octavo. En fecha 11 de junio de 2025, la secretaria general del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, por delegación de este, resuelve la concesión de 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 de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. Procede la acumulación de los recursos, de acuerdo con el artículo 13 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 concreto, se trata de recursos dirigidos contra sendos acuerdos de exclusión, cuyo fundamento en esencia radica en el incumplimiento de los pliegos en lo relativo a la prohibición de subcontratar determinadas prestaciones esenciales. De esta forma concurren las circunstancias para que, de acuerdo con el precepto señalado, el Tribunal acuerde la acumulación de los recursos en la misma resolución, ya que guardan identidad sustancial e íntima conexión.

Tercero. Los recursos se han interpuesto dentro del plazo de quince días naturales a contar desde el día siguiente a aquel en que se notificaron sendos acuerdos de exclusión, de acuerdo con la letra c) del artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. El objeto de los recursos se ha configurado correctamente y lo constituyen los acuerdos del Órgano de Contratación por los que se excluye a los recurrentes por incumplimiento de elementos objetivos, que están adecuadamente definidos en el punto 27 del cuadro de características de pliego y en los apartados 4, 6 y 7 del pliego de prescripciones técnicas.

Según dispone el art. 44.2 b) de la LCSP, podrán ser objeto del recurso los actos del Órgano de Contratación por los que se acuerde la exclusión de ofertas, lo que concurre en ambos casos. Encontrándonos asimismo ante un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, susceptible de ser recurrido en esta vía, ex artículo 44.1 a) de la LCSP.



Quinto. Las recurrentes gozan de legitimación para la defensa ante este Tribunal, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

Conforme al 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.

En el presente caso, ambas recurrentes han participado en la licitación habiendo sido excluidas de la misma, por lo que debe reconocérsele legitimación para recurrir.

Sexto. Con carácter previo a resolver la cuestión principal que plantean sendos recursos –la indebida exclusión de las ofertas de las recurrentes - se observa que en el escrito del recurso presentado por SRA. RUSHMORE, S.A, afirma que:

“En el presente caso, se aprecia una contradicción relevante entre la Cláusula 27. Subcontratación del Cuadro de Características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), que califica la “producción audiovisual” como “tarea crítica” no susceptible de subcontratación, Documento 3 y el propio Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), Documento 4, que en su apartado 6.1.2 (“Rodaje”) establece expresamente”.

Pues bien, debe traerse a colación lo dispuesto en el artículo 139 de la LCSP, cuando señala que la presentación de la oferta supone: *“La aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna”.*

Hemos de partir del carácter preceptivo de unos pliegos que gozan del carácter de *“lex contractus”* y que además no han sido recurridos en tiempo y forma, por lo que gozan también de las notas propias de la firmeza administrativa. Los pliegos tienen valor vinculante y plena eficacia jurídica no sólo para la Administración convocante, sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación. El carácter de *“lex contractus”* se refiere también a los pliegos de prescripciones técnicas como así se expresa la doctrina de este Tribunal como menciona la reciente Resolución 638/2025 de 30 de abril.



Teniendo en cuenta que, en el presente caso, la recurrente SRA. RUSHMORE, S.A no impugnó en tiempo y forma los pliegos, la denuncia que ahora expone en el recurso es claramente extemporánea. Así lo señala expresamente el artículo 50.1.b) de la LCSP cuando señala, en su cuarto párrafo, que *“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”*.

En la reciente Resolución 595/2025 de 4 de abril, afirmamos:

“En efecto, la recurrente no impugnó los Pliegos de la licitación en tiempo y forma, con lo que, al presentar su proposición a la licitación sin previamente recurrirlos, aceptó pura y simplemente el contenido de la totalidad de sus cláusulas y condiciones, sin salvedad ni reserva alguna (ex artículo 139.1 LCSP).

Es conocida nuestra doctrina sobre la alegación de vicio en los Pliegos, que no fueron impugnados en tiempo y forma por los licitadores que presentaron oferta, con ocasión de un recurso contra actos posteriores. Tal comportamiento constituye una vulneración del principio general del derecho que prohíbe ir contra los propios actos (venire contra factum proprium non valet), principio que como señala nuestro Tribunal Supremo “constituye un límite del ejercicio de un derecho subjetivo o de una facultad, como consecuencia del principio de buena fe y, particularmente, de la exigencia de observar, dentro del tráfico jurídico, un comportamiento coherente” (STS, Sala de lo Civil, de 30 de octubre de 1995, Roj: STS 8172/1995- ECLI:ES:TS:1995:8172)”.

En el presente caso tampoco resulta de aplicación la excepción a la regla general, pues no se invoca un motivo de nulidad de entre los enumerados en el artículo 39 de la LCSP ni entre los acogidos en el 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al que se remite el anterior, posibilidad que ha de ser apreciada con carácter restrictivo de acuerdo con la Jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (véase entre otras, nuestras Resoluciones 1181/2022, de 30 de octubre y 686/2023, de 30 de mayo). Por otra parte, tampoco se

argumenta ni prueba en el escrito de recurso sobre la concurrencia y aplicación de algún supuesto que permitiera la impugnación indirecta de los pliegos consentidos con ocasión de actos de aplicación de los mismos, de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, e *Vigilo*, de 12 de marzo de 2015, que presupone la falta de claridad de los pliegos, de modo tal que un licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación, hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión.

Razones, estas, por las cuales procede inadmitir este motivo del recurso 776/2025 en aplicación de lo establecido en el artículo 55 d) LCSP.

Séptimo. Sentado lo anterior, procede analizar en cuanto al fondo del asunto si los respectivos acuerdos de exclusión son – o no – conformes a derecho.

Pues bien, el apartado 27 del pliego de cláusulas administrativas particulares en base al artículo 215 de la LCSP establece los requisitos y condiciones en relación con la subcontratación de parte del objeto del contrato, concretándose en los apartados 4, 6 y 7, del PPT las tareas esenciales que no podrán ser contratadas; el desarrollo conceptual, diseño gráfico y visual, redacción creativa, planificación, estrategia y producción audiovisual.

En el Apartado 4º del pliego de prescripciones técnicas, se recogen los trabajos de investigación necesarios para crear el concepto de campaña, la realización de los propios trabajos para crear el concepto, el diseño de los trabajos, así como todos los trabajos relacionados con la estrategia.

En su Apartado 6º se enumeran los trabajos:

Spots: preproducción, incluye las labores necesarias para la participación del prescriptor/es, su desplazamiento y manutención y en su caso, la selección y contratación de los actores principales, secundarios, figurantes y locutores; las localizaciones exteriores e interiores y sus diferentes planos de rodaje; el estudio; los textos; la música y los efectos especiales; rodaje (6.1.2), locución y sonorización (6.1.3), postproducción de diferentes formatos y derechos.

Cuña de radio: preproducción (que incluirá: la selección y contratación de los locutores; los textos; el estudio y la concreción de la música a emplear, y si fuera necesario, de los efectos especiales de sonido.), rodaje, locución y sonorización, postproducción de diferentes formatos y derechos.

Medios gráficos y exterior: diseño y creación de las artes finales de medios gráficos y exterior según los soportes necesarios.

Internet: diseño y desarrollo de los diferentes formatos de la estrategia de comunicación online incluyendo los formatos a realizar, es decir: banner, botones, anuncios gráficos...

En el punto 7 se fijan tanto el manual de estilo, con su diseño y maquetación, su producción en formato digital y cinco copias en papel, incluyéndose asimismo la realización de las artes finales.

En conclusión, como se indica por el órgano de contratación, no está permitido subcontratar ni la creatividad de las campañas, ni los trabajos a realizar, esto es: spots, cuñas, medios gráficos e internet, ni los materiales de las campañas.

Partiendo de la anterior premisa, procedemos al análisis de la conformidad a derecho o no de la exclusión de las recurrentes.

Octavo. En lo referido al recurso presentado por la UTE, insiste que al referirse el informe técnico a *“todos estos elementos a subcontratar”* e incluir el catering o las dietas, extiende los motivos de exclusión a elementos claramente permitidos por los pliegos.

Sin embargo, este Tribunal no comparte este argumento. El informe del Órgano de Contratación transcribe *“todos y cada uno”* de los 28 equipos y partes del contrato que el ahora recurrente declara que va a subcontratar en respuesta al requerimiento de subsanación. Y así pretende subcontratar con la entidad ROMA ON EARTH, S.L. : Director, Asistente de dirección, Runners, Director de Fotografía, Asistentes de cámaras, Estilista, Maquillador, Efectos Especiales, Electricista, Modelos, Agencia de casting, Alquiler de luces, Atrezzo, Localizaciones, Alquiler de transporte, Catering, Gastos de seguridad social, Dietas y Alojamientos, Home Economist, Cámara Phatom, Trimpoders y monitores,

Lentes, Bolt mini, 5 Monitores, Asistente de vídeo, Set de comunicación, Equipo de luz y Fungibles.

El hecho de que puedan existir elementos no sustanciales en el inventario de “todos” los elementos incluidos, no contradice el hecho de que la propia recurrente declare y reconozca que va a proceder a subcontratar tareas críticas que no son meros apoyos logísticos, sino que forman parte esencial de la ejecución técnica y artística del contrato.

El informe de los servicios técnicos destaca del contenido de la Declaración, entre otros trabajos, los de perfiles de Director, Director de fotografía, Asistentes de cámara, Estilista, Maquillador, Técnicos de efectos especiales, así como el alquiler de equipos técnicos tareas críticas que establece el Pliego, todos ellos esenciales en la ejecución del rodaje, elemento cuya subcontratación no está permitida (6.1.2) y que en su conjunto de medios materiales y personales configuran la fase de producción audiovisual.

En particular, concluye el informe técnico de 5 de mayo de 2025 que todos estos elementos a subcontratar, junto con el hecho de que la empresa a subcontratar es una productora audiovisual determinan que se pretende subcontratar la fase de producción del material audiovisual, parte considerada esencial en el PCAP y que debía ser ejecutada directamente por el licitador.

A este punto no resulta ocioso recordar la reiterada doctrina de este Tribunal acerca del principio de discrecionalidad técnica de la Administración en la valoración de los requisitos técnicos de las ofertas, mencionando por todas la Resolución 296/2025 de 5 de marzo:

“Por ello, hemos declarado reiteradamente la plena aplicación a tales casos de la doctrina sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya

incurrido en error material al efectuarla. Hemos así mismo declarado que los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad, precisamente por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores (...)".

Aplicando las anteriores consideraciones, este Tribunal entiende que no existe prueba ni indicio alguno de arbitrariedad, discriminación o error material patente en el informe técnico referido. Al contrario, se advierte que el informe es acorde con los requisitos establecidos en los pliegos y se encuentra suficientemente motivado.

El hecho de que la subcontratación de determinados perfiles responda a una práctica habitual en la industria audiovisual no exime del cumplimiento de los pliegos. Tal es así que ocho licitadores sí han cumplido con lo exigido en los pliegos, en algunos casos mediante la constitución de UTEs que integran agencias creativas y productoras audiovisuales, lo que no es sino un signo inequívoco de la posibilidad de cumplir con lo exigido en los pliegos.

Por lo que se refiere al cumplimiento de los requisitos técnicos como motivo de exclusión de una oferta, ya hemos indicado, entre otras en nuestra Resolución 575/2025 de 10 de abril, que cita otras anteriores:

"El carácter preceptivo y vinculante de los pliegos no solo se refiere a los pliegos de cláusulas administrativas sino también a los de prescripciones técnicas por lo que, el hecho de presentar la oferta a la licitación sin haberlos previamente impugnados implica la aceptación incondicional de su contenido ex artículo 139 de la LCSP, y así se ha venido reconociendo por este Tribunal. También hemos de referirnos, a la asentada doctrina de este Tribunal consistente en que el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas no puede ser, en principio, causa de exclusión del licitador, pues tales prescripciones deben ser verificadas en fase de ejecución del contrato y no puede presuponerse "ab initio" que dicho incumplimiento se vaya a producir, salvo que de las especificaciones de la propia oferta quepa concluir, sin género de dudas, que efectivamente se va a producir tal incumplimiento. Ello implica que el incumplimiento de los

requisitos técnicos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas ha de ser expreso y claro. Expreso, en tanto no debe caber duda alguna de que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas; claro, en tanto se refiere a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos”.

En este caso, el incumplimiento de las Cláusulas 27 del pliego y 4, 6 y 7 del PPT es claro y se opone abiertamente a las prescripciones técnicas en tanto se refiere a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas.

En este caso, la exclusión se fundamenta en una prohibición expresa contenida en los pliegos y en la declaración voluntaria de la UTE, que reconoce su intención de subcontratar una fase crítica del contrato. El modelo de declaración – Anexo IV del Pliego “Declaración sobre la parte del objeto del Contrato cuya ejecución se propone Subcontratar” no cumple con las limitaciones en cuanto a la prohibición de subcontratar, lo que tampoco es subsanado en el requerimiento de aclaración.

Finalmente, sostiene la UTE recurrente que se debió acordar una nueva aclaración o requerimiento con carácter previo a la exclusión. Sobre tal extremo, cabe invocar la doctrina de este Tribunal respecto a esta cuestión, mencionando la Resolución 605/2025 de 24 de abril:

“en cuanto a la imposibilidad de admitir segundas subsanaciones, cabe citar la resolución nº 1211/2023 (Sección 2ª), de 21 de septiembre de 2023:

“Pues bien, no resulta posible realizar una segunda subsanación so pena de infringir el principio de igualdad de trato de los licitadores, por lo que asiste la razón al órgano de contratación cuando, en su informe preceptivo, afirma que: “Sin embargo, tal posibilidad no cabe por cuanto la acreditación insuficiente determinante de la exclusión se produce con respecto a la documentación presentada en trámite de subsanación y posibilitar que el licitador solvente dicho error supondría permitir una doble subsanación (la primera para remediar el defecto advertido y la segunda para corregir un segundo defecto cometido con ocasión de la propia subsanación). En este sentido señalar la doctrina reiterada de ese



Tribunal comprendida, entre otras en la resolución nº 454/2018 y en la resolución nº 470/2019". Como ha señalado de forma reiterada este Tribunal (entre otras, resolución nº 454/2018) "(...) y ello a su vez implicaría «admitir en los licitadores la posibilidad ilimitada de subsanaciones encadenadas, contrario a la seguridad jurídica y al espíritu del plazo de subsanación (...)".

Así las cosas, no puede entenderse conculcados los principios de proporcionalidad y libre concurrencia, puesto que, de permitir una nueva subsanación, ello supondría una clara vulneración del principio de igualdad exigible en toda contratación, siendo el respeto a los pliegos que rigen la licitación esencial para la salvaguardia de la igualdad de todos los licitadores.

Por todo ello, el acuerdo del Órgano de Contratación de exclusión es conforme a Derecho y a la doctrina de este Tribunal, procediendo la desestimación del recurso.

Noveno. En relación con el recurso presentado por la licitadora SRA. RUSHMORE, S.A, nº 776/2025, inadmitido el recurso extemporáneo contra pliegos, debe alcanzarse idéntica conclusión desestimatoria de la exclusión.

Sobre oferta presentada, sostiene el órgano contratante, en base al informe técnico, que se pretende subcontratar una prestación considerada esencial en el PCAP, como es, el rodaje de los anuncios. En este caso declara la recurrente que la empresa a subcontratar para el rodaje de los anuncios sería HOWARD WORLDWIDE PRODUCTION SERVICES S.L.U., empresa de su mismo grupo empresarial, circunstancia que en nada enerva la prohibición de subcontratación establecida en el pliego.

A mayor abundamiento, advierte el informe presentado ante este Tribunal que el importe a subcontratar en el modelo de Anexo IV era de setecientos veintiocho mil euros y tras la aclaración, esta cantidad ha pasado a ser de trescientos noventa mil euros, lo que no puede admitirse a todas luces ya que estaríamos ante una nueva oferta.

En efecto, compartiendo el criterio del órgano de contratación lo que se pretende por la recurrente no constituiría una subsanación de un defecto u omisión advertido en algún documento presentado sino una modificación de la oferta prohibida por el ordenamiento.



Por todo lo anterior, la exclusión del licitador RUSHMORE S.A por no cumplir con las condiciones establecidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares relativas a la subcontratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la LCSP y en el propio PCAP, es conforme a derecho.

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. I.O.R., en representación de SRA. RUSHMORE, S.A. contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de creatividad, diseño, realización y producción de campañas para la promoción de “Alimentos de España” en 2025 y 2026*”, con expediente 202505100027, convocado por la Junta de Contratación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, conforme a lo indicado en el fundamento de derecho sexto de esta Resolución; y desestimar los recursos interpuestos por D. A.M.M., y D. I.O.R., en representación de la UTE TANGO COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA, S.L.- FÁCIL AGENCIA INDEPENDIENTE, S.L. y D. I.O.R., en representación de SRA. RUSHMORE, S.A. contra su exclusión del citado procedimiento de licitación, conforme a los fundamentos octavo y noveno 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