



Recurso nº 549/2026

Resolución nº 1310/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 30 de julio de 2026

VISTO el recurso interpuesto por D. M. B. B. , en representación de ADX RENOVABLES, S.L., contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en concreto, el Anexo Nº 10) del procedimiento de contratación de "Suministro de gas natural para el Hospital Egarsat, de EGARSAT, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social Nº 276" (expediente 2026/LIC/0020), convocado por EGARSAT, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social Nº 276, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 10 de marzo de 2026, EGARSAT, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social Nº 276, convocó licitación para la adjudicación del contrato de "Suministro de gas natural para el Hospital Egarsat, de EGARSAT, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social Nº 276" (expediente 2026/LIC/0020), mediante procedimiento abierto simplificado, no sujeto a regulación armonizada y de tramitación ordinaria, con un valor estimado de 138.539,31 euros y CPV 09123000 (Gas natural)

Segundo. El Anexo Nº 10 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), relativo a las condiciones especiales de ejecución del contrato, establece lo siguiente:

Condiciones especiales de ejecución de tipo medioambiental: Uso de las energías renovables. Fomento del uso del gas neutro: Para ello el adjudicatario se compromete a cubrir en su proceso de compra la totalidad del consumo (100 %) previsto en los Pliegos con GAS NATURAL NEUTRO, energía certificada con garantía de origen por la CNMC.



Asimismo, el Apartado 32º del Cuadro de Características Específicas del Contrato dispone:

En los casos en que lo solicitado sean aclaraciones a lo establecido en los pliegos o resto de documentación, las respuestas tendrán carácter vinculante y se harán públicas en el perfil de contratante de EGARSAT con el fin de garantizar la igualdad y concurrencia en el procedimiento de licitación.

Tercero. Finalizado el plazo de presentación de ofertas el día 27 de marzo de 2026 a las 13.00 horas, se presentaron las siguientes proposiciones a la licitación:

- ADELFA ENERGÍA, S.L.
- FENIE ENERGÍA, S.A.

Cuarto. En fecha 26 de marzo la mercantil ADX planteó la siguiente consulta:

“En relación a la condición especial de ejecución del Anexo nº 10 en relación a las garantías de origen de Gas, informarles que dichas garantías de origen se acreditan por ENAGAS, y no por la CNMC. ¿Nos podrían confirmar que tienen presente este hecho? ya que lo que indican en la CEE es penalizable y el organismo gestor de las GDO's es erróneo.”

Consulta que fue atendida en fecha 27 de marzo de 2026 en los siguientes términos

“En relación con su consulta, confirmamos que el órgano de contratación puede exigir Garantías de Origen (GdO) de gas como condición especial de ejecución, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Contratos del Sector Público en materia de criterios ambientales. Asimismo, tomamos nota de su observación: efectivamente, las GdO de gas en España son gestionadas y acreditadas por ENAGAS GTS, y no por la CNMC. Agradecemos la aclaración y procederemos a tenerla en cuenta. La exigencia de aportar GdO se mantiene, debiendo ser emitidas por el organismo competente.”

Quinto. En fecha 31 de marzo de 2026, la empresa ADX RENOVABLES S.L. (en adelante ADX o la recurrente) interpone el presente recurso especial en materia de contratación



interesando la suspensión cautelar del procedimiento de contratación hasta la resolución del recurso.

La parte recurrente fundamenta su recurso en que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares imponía una condición especial de ejecución de imposible cumplimiento, al atribuir erróneamente a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia la certificación del origen del gas natural neutro exigido, competencia que no le corresponde conforme a la normativa sectorial. Sostiene, además, que una vez reconocido dicho error por el órgano de contratación a través de las respuestas a las consultas formuladas durante el procedimiento, resultaba jurídicamente exigible no solo la corrección formal del pliego, sino también la ampliación del plazo de presentación de ofertas, al considerar que la rectificación afectaba a las obligaciones del adjudicatario, y que la falta de tales actuaciones habría vulnerado los principios de igualdad, transparencia y libre concurrencia.

Sexto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido este acompañado del correspondiente Informe, de fecha 8 de abril de 2026, en el que se solicita, con la desestimación del recurso.

Séptimo. La Secretaría del Tribunal, en fecha 16 de abril de 2026, dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. Se han presentado alegaciones por parte de la mercantil ADELFA Energía, S.L, en las que se limita a adherirse a la tesis del recurrente sin aportar argumentos jurídicos autónomos ni elementos de hecho adicionales a los ya reflejados en el escrito de recurso.

Octavo. En fecha 16 de abril de 2026, la Secretaria general del Tribunal, por delegación de este, dicta acuerdo por el que 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 del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para la resolución del recurso de conformidad con lo dispuesto por el artículo 47 de la LCSP.

Segundo. El recurso se interpone contra el Anexo N° 10 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de un contrato de suministros de valor estimado superior a 100.000 € (artículo 44.1.a) de la LCSP), susceptible por ello de enjuiciamiento por este Tribunal, y se refiere, igualmente, a una actuación impugnante ex artículo 44.2.a) del mismo cuerpo legal, pues el acto recurrido son los pliegos que rigen el procedimiento de contratación, siendo por ello susceptible de ser impugnado por medio del presente recurso especial.

Tercero. De acuerdo 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.

(...)

Debe tenerse en cuenta, en este caso, lo dispuesto por el artículo 50.1.b) in fine de la LCSP, según el cual, “[c]on 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 el caso que nos ocupa, consta que el recurrente presentó proposición a la licitación, y que interpuso el recurso el día 31 de marzo de 2026, finalizado el plazo de presentación de ofertas. Procede, por lo tanto, reconocerle legitimación para su interposición.



Cuarto. El recurso se ha de interponer dentro del plazo legal concedido de quince días hábiles, cumpliendo así las prescripciones formales del artículo 50.1.a) de la LCSP.

El anuncio de licitación fue publicado en la Plataforma de Contratación el Sector Público el día 10 de marzo de 2026, mientras que el escrito de formalización del recurso fue presentado el día 31 de marzo de 2026, por lo que se encuentra dentro del plazo

Quinto. Verificados los aspectos procedimentales para la admisión del recurso, procede entrar a valorar los argumentos de fondo planteados por las partes.

Con carácter previo, resulta necesario recordar la singular relevancia jurídica de los pliegos en el ámbito de la contratación pública. Como es reiterado por la jurisprudencia y por la doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales, los pliegos -tanto el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares como el de Prescripciones Técnicas- constituyen los documentos básicos y esenciales de la licitación, al contener la práctica totalidad de los derechos y obligaciones que rigen el procedimiento de adjudicación y la posterior ejecución del contrato. De ahí que se haya acuñado de forma constante el aforismo conforme al cual el pliego es la ley del contrato, expresión con la que se subraya su carácter obligatorio y plenamente vinculante para el órgano de contratación, para todos los licitadores y, una vez formalizado el contrato, para el adjudicatario, operando como auténtica *lex inter partes*.

Esta función normativa de los pliegos explica el especial rigor exigido en su redacción y aprobación, así como el régimen restrictivo que el legislador ha establecido para su modificación una vez aprobados y publicados. En este sentido, la LCSP articula un sistema complejo para dar respuesta a la eventual modificación de los pliegos, permitiendo expresamente la corrección de errores materiales, de hecho o aritméticos de los pliegos, sin imponer la adopción de un acto formal de modificación ni la retroacción del procedimiento

El artículo 122.1 LCSP establece en su apartado primero que *“Los pliegos de cláusulas administrativas particulares deberán aprobarse previamente a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir esta, antes de su adjudicación, y solo podrán ser modificados con posterioridad por error*



material, de hecho o aritmético. En otro caso, la modificación del pliego conllevará la retroacción de actuaciones.”

Se consagra así una regla general clara: los pliegos solo pueden modificarse tras su aprobación por error material, de hecho o aritmético; fuera de estos supuestos, la modificación comporta la retroacción de actuaciones. Esta regla se alinea con la consideración de los pliegos como verdaderos actos administrativos, extremo afirmado expresamente por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su Informe 2/2010, de 23 de julio, al declarar que el pliego es el resultado directo del procedimiento de preparación del contrato y que define su contenido obligatorio.

Señalaba dicho informe lo siguiente:

“La primera cuestión que debería plantearse es la de si un pliego de cláusulas administrativas particulares puede ser considerado como un acto administrativo en el sentido en que se refiere a ellos este precepto. Esta es cuestión que debe ser resuelta en sentido positivo, pues el pliego de cláusulas administrativas particulares es el resultado directo de un procedimiento (el de preparación del contrato) en el que se aprueban una serie de actos entre los cuales ciertamente deben incluirse los pliegos que han de regir el procedimiento de adjudicación y el cumplimiento del contrato, estableciendo a este último efecto el contenido obligatorio del mismo.”

La LCSP, sin embargo, no regula de forma detallada el modo ni el momento en que han de corregirse los errores materiales en los pliegos, lo que obliga -conforme a la Disposición Final Cuarta de la LCSP- a acudir supletoriamente a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuyo artículo 109.2 que regula la rectificación de errores materiales como una potestad de naturaleza instrumental, destinada a depurar inexactitudes, permitiendo su rectificación en cualquier momento.

Desde esta perspectiva, resulta jurídicamente incontrovertido que un error material en un pliego puede ser corregido incluso durante la tramitación de la licitación, siempre que se respeten las exigencias de publicidad, transparencia e igualdad.



Ahora bien, el verdadero punto de fricción surge al poner esta regulación en relación con el artículo 136 de la LCSP, que introduce el concepto de “*modificación significativa*” de los pliegos y anuda a dicha calificación la obligación de ampliar el plazo de presentación de ofertas. Este precepto enumera una serie de supuestos -clasificación requerida, importe y plazo del contrato, obligaciones del adjudicatario y objeto del contrato- cuya afectación califica, en todo caso, como significativa. Nos hallamos, así, ante una categoría intermedia entre la mera rectificación de errores materiales y la modificación sustantiva que exige retroacción completa del procedimiento.

Ahora bien, una lectura estrictamente literal y automática de este inciso -en el sentido de considerar jurídicamente relevante cualquier corrección que guarde relación formal con una obligación- no resulta compatible con la interpretación sistemática del propio texto legal, ni con el régimen restrictivo que el legislador ha querido establecer respecto de la modificabilidad de los pliegos una vez iniciada la licitación.

En efecto, el artículo 136.2 LCSP no opera de forma aislada, sino en necesaria conexión con el artículo 122.1 del mismo cuerpo legal, que limita las modificaciones posteriores de los pliegos a la rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos, excluyendo expresamente cualquier margen para alteraciones sustantivas que impliquen una redefinición de las reglas de la licitación. De la conjunción de ambos preceptos se desprende que: no toda corrección de un error material puede equipararse a una modificación significativa, y la apreciación de la significatividad exige un juicio material, no meramente nominal o abstracto.

Aceptar la tesis contraria conduciría —como efecto no querido por el legislador— a que cualquier corrección de un error material, por el solo hecho de referirse formalmente a una obligación del adjudicatario, determinase de forma automática la ampliación del plazo de presentación de ofertas, vaciando de contenido práctico la distinción entre rectificación y modificación sustantiva y desnaturalizando el artículo 122.1 LCSP.

Esta técnica legislativa ha generado una notable complejidad práctica, como evidencia la existencia de pronunciamientos que han considerado que incluso errores calificados como materiales pueden exigir la ampliación del plazo de presentación de ofertas cuando su



corrección incide, siquiera potencialmente, en la concurrencia o en la posición de los licitadores. Esta línea doctrinal, de la que es ejemplificativa la Resolución de este Tribunal nº 670/2019, de 20 de junio, responde a una interpretación amplia del artículo 136 de la LCSP, aplicada con un criterio claramente orientado a reforzar las garantías de concurrencia y transparencia.

En efecto, en la citada resolución se concluía en el siguiente sentido:

“En relación con la alegación de la recurrente, recoge la doctrina de este Tribunal en el sentido de que la determinación incorrecta del CPV es un error material y no debe provocar la nulidad del expediente, pues añadir un nuevo CPV no modifica el contenido de la licitación ni la naturaleza de la misma, sino que se considera como una mejora y complemento para que las empresas puedan concurrir a la licitación. Eso sí, al modificar el CPV debe ampliarse (abrir de nuevo) el plazo de presentación de ofertas para poder así dar cabida a las posibles empresas que tengan interés en presentar oferta y que no contaban con el CPV inicial. Concluye señalando que debe estimarse el recurso respecto de la ampliación de la descripción del Código CPV y añadir el CPV 92000000-1 en el lote 1, así como ampliar el plazo de presentación de ofertas para poder garantizar la participación de las empresas licitadoras.”

No obstante, la doctrina pone también de relieve que la aplicación del artículo 136.2 de la LCSP no puede operar de forma automática ni meramente formalista, sino que exige una valoración material de la entidad real de la corrección efectuada.

Esto es, la obligación de ampliar el plazo requiere que la modificación altere efectivamente los elementos esenciales del contrato o las condiciones de concurrencia, rechazando una concepción mecánica de la significatividad.

Este enfoque resulta coherente con la doctrina consolidada del Tribunal Supremo sobre el concepto de error material, recogida, entre otras, en la Sentencia de 19 de abril de 2012 (RJ 2012/6001), que exige un criterio restrictivo en su aplicación y recalca que la rectificación no puede encubrir una revisión sustantiva del acto ni alterar su sentido esencial.



En este sentido, la Sentencia referida, con cita de otras anteriores, señala que

“(...) es menester considerar que el error material o de hecho se caracteriza por ser ostensible, manifiesto, indiscutible y evidente por sí mismo, sin necesidad de mayores razonamientos, y por exteriorización prima facie con su sola contemplación (frente al carácter de calificación jurídica, seguida de una declaración basada en ella, que ostenta el error de derecho), por lo que para poder aplicar el mecanismo procedimental de rectificación de errores materiales o de hecho, se requiere que concurran, en esencia, las siguientes circunstancias:

- a) Que se trate de simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos;*
- b) Que el error se aprecie teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte;*
- c) Que el error sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretaciones de normas jurídicas aplicables;*
- d) Que no se proceda de oficio a la revisión de actos administrativos firmes y consentidos;*
- e) Que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto (pues no existe error material cuando su apreciación implique un juicio valorativo o exija una operación de calificación jurídica);*
- f) Que no padezca la subsistencia del acto administrativo, es decir, que no genere la anulación o revocación del mismo en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobre bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado, pues el acto administrativo rectificador ha de mostrar idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio que el acto rectificado, sin que pueda la Administración, so pretexto de su potestad rectificatoria de oficio, encubrir una auténtica revisión; y*

g) Que se aplique con un hondo criterio restrictivo". (énfasis añadido)

Sexto. Aplicadas estas consideraciones al caso examinado, resulta incontrovertido que el PCAP, en su Anexo X, atribuía erróneamente a la CNMC la función de certificar el origen del gas natural neutro, competencia que corresponde a ENAGÁS GTS conforme a lo dispuesto en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, desarrollado por el Real Decreto 376/2022, de 17 de mayo, y la Orden TED/1026/2022, de 28 de octubre. Dicho error es, además, expresamente reconocido por el órgano de contratación y aceptado por la parte recurrente, de modo que la controversia no se sitúa en su existencia, sino en sus efectos jurídicos.

La mención incorrecta a la CNMC constituye, sin duda, un error material en sentido estricto: se trata de una equivocación patente en la identificación del ente certificador, apreciable sin necesidad de interpretaciones jurídicas complejas y cuya corrección no altera la obligación sustantiva impuesta al adjudicatario, que continúa siendo, en todo caso, el suministro del 100 % del consumo mediante gas natural neutro. O lo que es lo mismo, la incorrección detectada, como acertadamente advierte el órgano de contratación, no afecta a la esencia de la obligación ni introduce un elemento nuevo o distinto, limitándose a identificar de forma incorrecta al ente encargado de expedir una certificación cuya atribución competencial es, además, claramente determinada por la normativa sectorial.

La corrección del error no exige reformular la voluntad administrativa ni modificar el contenido obligacional del contrato, limitándose a adecuar el tenor literal del pliego a una realidad normativa objetiva y preexistente.

Es por ello que, atendiendo a las consideraciones expuestas, ha de concluirse que el órgano de contratación no estaba jurídicamente obligado a aprobar una modificación formal del pliego. La doctrina reiterada de este Tribunal -entre otras, la Resolución nº 108/2021, de 5 de febrero de 2021-, admite que las correcciones puedan instrumentarse mediante respuestas públicas a consultas, cuando el propio PCAP les atribuye carácter vinculante y se garantiza su publicidad.

En el caso que nos ocupa, consta en el expediente que el PCAP, Apartado 32º del Cuadro de Características Específicas del Contrato, atribuía expresamente carácter vinculante a

las respuestas publicadas en el perfil del contratante y que la aclaración del error fue efectivamente publicada por dicho cauce, garantizando su conocimiento por todos los operadores económicos potencialmente interesados, conforme prevé el artículo 138.3 de la LCSP. En tales circunstancias, no puede sostenerse que el órgano de contratación incurriera en una omisión procedimental al no aprobar un acuerdo formal de rectificación del pliego, pues la aclaración pública desplegó todos los efectos necesarios para depurar el error material advertido.

Finalmente, tampoco puede apreciarse que la corrección efectuada constituya una modificación significativa en los términos del artículo 136.2 LCSP. Pese a la amplitud con que dicho precepto enumera los supuestos relativos a las obligaciones del adjudicatario, una interpretación sistemática con el artículo 122.1 LCSP y conforme al principio de proporcionalidad conduce a rechazar que toda rectificación referida formalmente a una obligación implique automáticamente la ampliación del plazo de presentación de ofertas.

En el caso examinado, como ya se ha indicado, no se alteró la obligación sustantiva, no se introdujeron nuevas cargas, no se modificaron el objeto del contrato, el criterio de adjudicación, el precio ni el plazo, ni se amplió o restringió el perímetro de la concurrencia. La rectificación se limitó a identificar correctamente a la entidad competente para emitir una certificación cuya exigencia ya era inherente a la obligación inicialmente establecida. se limitó a adecuar la identificación del ente certificador al marco normativo sectorial vigente, extremo objetivamente determinado por el ordenamiento y ajeno a cualquier margen de discrecionalidad del órgano de contratación.

Debe añadirse, además, que el error era manifiesto y fácilmente reconocible por cualquier operador económico del sector, como pone de relieve el hecho de que fuese detectado y puesto de manifiesto por el propio recurrente. Ello refuerza la conclusión de que la incorrección no generó incertidumbre real ni condicionó objetivamente la preparación de las proposiciones

En definitiva, aun siendo cierto que la doctrina de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales ha venido aplicando el artículo 136.2 de la LCSP con un criterio amplio y claramente orientado a la salvaguarda de la concurrencia, dicha doctrina no

autoriza a prescindir del necesario análisis material de la entidad real de la modificación realizada. En el caso examinado, la aclaración efectuada no alteró el contenido obligacional sustantivo del contrato ni introdujo nuevas condiciones de ejecución, limitándose a corregir una referencia errónea a la entidad certificadora conforme a un marco normativo objetivo y preexistente. En tales circunstancias, imponer la ampliación del plazo de presentación de ofertas equivaldría a una aplicación automática y desproporcionada del artículo 136.2 de la LCSP, incompatible con su interpretación sistemática junto al artículo 122.1 del mismo cuerpo legal.

En consecuencia, la actuación del órgano de contratación resulta compatible con el régimen previsto en los artículos 122 y 136 de la LCSP y no vulnera los principios de igualdad, transparencia ni libre concurrencia que informan la contratación pública, por lo que los motivos esgrimidos por la recurrente no pueden ser acogidos.

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. M. B. B. , en representación de ADX RENOVABLES, S.L., contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en concreto, el Anexo Nº 10) del procedimiento de contratación de "Suministro de gas natural para el Hospital Egarsat, de EGARSAT, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social Nº 276" (expediente 2026/LIC/0020), convocado por EGARSAT, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social Nº 276.

Segundo. Levantar la medida cautelar.

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 sanción 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