



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso n.º 1944/2025

Resolución n.º 373/2026

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 26 de febrero de 2026

VISTO el recurso interpuesto por D. A.M.N., actuando en representación de la entidad VERUM CONTROL, S.L., contra los pliegos aplicables al procedimiento de contratación del *“Servicio de toma de muestra para los controles antidopaje fuera de competición que ordena la Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte dentro del Plan de Distribución de Controles”* (expediente 202500000038), convocado por la Agencia Estatal Comisión Española para la lucha antidopaje en el deporte (CELAD); el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El día 31 de octubre de 2025 la Agencia Estatal Comisión Española para la lucha antidopaje en el deporte (CELAD) publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por el procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de *“Servicio de toma de muestra para los controles antidopaje fuera de competición que ordena la Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte dentro del Plan de Distribución de Controles”*, cuyo valor estimado es de 1.685.637,36 euros.

Obra en el expediente de contratación remitido certificado del órgano de contratación acreditativo de que, a la fecha de remisión de dicho expediente a este Tribunal, no se ha presentado oferta por parte de la empresa recurrente.

Segundo. El 21 de noviembre de 2025 D. A.M.N., actuando en representación de la sociedad VERUM CONTROL, S.L., interpuso recurso especial en materia de contratación contra los pliegos aplicables a dicha licitación.

El recurso se fundamente en los motivos:

1. Exigencia novedosa de un determinado volumen de negocio para concurrir a la licitación (apartado 7 de la cláusula 1 del pliego), como criterio de solvencia.

Señala la empresa recurrente que el objeto del contrato impugnado coincide sustancialmente con el de otros contratos previos de “*servicio de toma de muestras para controles antidopaje fuera de competición*” licitados por la CELAD, pero que, a diferencia de las licitaciones anteriores, en las que bastaba con acreditar la solvencia con un seguro de indemnización por riesgos profesionales, en esta ocasión se exige, además, un volumen anual de negocio igual o superior al presupuesto base de licitación (766.198,80 euros). Dicha exigencia, a juicio de la recurrente, carece de justificación técnica o económica y, en la práctica, sólo puede ser cumplida por la empresa actualmente adjudicataria del contrato, lo que restringe gravemente la competencia, produciendo una distorsión del mercado y una preferencia indebida al contratista saliente. Añade que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal, fijar en los pliegos requisitos que *de facto* sólo puede cumplir el adjudicatario previo vulnera los artículos 1, 132 y 145 de la LCSP.

Considera la empresa recurrente que el operador saliente ha alcanzado ese volumen anual de negocios porque él mismo ha ejecutado el actual contrato, sin que la solvencia exigida en el pliego sea inherente al servicio, pues no atiende al mercado real ni es indicador de capacidad técnica ni económica.

VERUM CONTROL S.L. señala que la CELAP no ha motivado el incremento en el nivel de solvencia exigido en la presente licitación (art. 116.4 LCSP), que estima manifiestamente desproporcionada conforme a los artículos 87 y 90 LCSP, ni por qué antes no era necesario y ahora sí, lo que considera un motivo de nulidad, apreciando, por todo ello, indicios de que el pliego está configurado para favorecer al contratista saliente.

Invoca el criterio del TACRC con arreglo al cual fijar una solvencia económica igual al 100 por cien del presupuesto base de licitación solo es admisible cuando se justifique de forma expresa el riesgo financiero del contrato, lo que, a su entender, no ocurre en este caso.

Explica VERUM CONTROL S.L. que es una empresa habilitada por la CELAD, con experiencia contrastada en controles antidopaje dentro y fuera de competición, habiendo sido adjudicataria de contratos previos de la misma naturaleza, y que la modificación arbitraria de los criterios de solvencia impide ahora su participación en igualdad de condiciones y determina que quede excluida de futuras licitaciones idénticas, lo que compromete la continuidad de su actividad empresarial y conduce a un monopolio en la prestación del presente servicio, con el correlativo incremento de precios, reducción de la eficiencia y perjuicio económico para la Administración y para el sistema de control antidopaje.

2. VERUM CONTROL, S.L. también afirma en su recurso que el órgano de contratación ha incumplido lo dispuesto en el artículo 99.3 de la LCSP, que establece la regla general de división del contrato en lotes con el fin de fomentar la concurrencia y de facilitar el acceso a los contratos públicos de las pequeñas y medianas empresas. La recurrente entiende que la CELAD ha optado por no dividir el contrato en lotes sin ofrecer una justificación suficiente, concreta y objetiva que permita verificar la concurrencia de alguno de los supuestos excepcionales que habilitan la no división, pues la simple invocación de razones de eficiencia, gestión unitaria o conveniencia administrativa no cumple la exigencia de motivación impuesta en el artículo 99.3 LCSP. Dicho precepto –añade la recurrente– exige no sólo motivar la decisión de no dividir el contrato en lotes, sino que dicha motivación sea idónea, específica y proporcional. Los argumentos esgrimidos por la CELAD (la ejecución podría verse *“imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes”*; una metodología anterior no tuvo *“buenos resultados”* por la movilidad de los deportistas, lo que conllevaba *“gran desviación en el presupuesto”*; y razones de *“simplificación de trámites administrativos y operativos”* y *“reducción del tiempo de resolución de problemas”*, al tener un *“único interlocutor”*) no resultan atendibles, a juicio de la recurrente, pues: 1) las razones de simplificación administrativa no pueden primar sobre el fomento de la competencia; 2) los problemas de desviación presupuestaria o movilidad de deportistas son riesgos inherentes a la gestión del servicio que deben

resolverse con mecanismos de coordinación y precios unitarios en el presupuesto, no eliminando la competencia; 3) la simple mención de problemas en contratos anteriores o la conveniencia de un único interlocutor a menudo se considera una justificación insuficiente por los Tribunales de Recursos Contractuales.

Concluye en este punto VERUM CONTROL, S.L. que el contrato impugnado abarca un ámbito geográfico muy amplio (España, Andorra, EEE y países terceros) por lo que exigir un único contratista capaz de tomar muestras en 3 continentes y exigir que dicho contratista cumpla con el máximo de solvencia económica (766.198,80 euros) es una restricción desproporcionada de la competencia y carente de justificación.

3. Los criterios B a E del apartado 9 del PCAP otorgan puntuaciones automáticas (norma ISO 9001, formación, sistemas de trazabilidad y digitalización), exigiendo un mínimo de 10 puntos para no ser excluido. Ello, a juicio de VERUM CONTROL, S.L., implica la configuración de requisitos encubiertos de solvencia técnica contrarios al art. 145.5 LCSP y a la doctrina del Tribunal, que prohíbe usar los criterios de adjudicación para restringir la competencia.

4. Vulneración de los principios de igualdad de trato y libre competencia. A modo de recapitulación, entiende la empresa recurrente que la configuración global del pliego (en cuanto a los requisitos de solvencia, no división del contrato en lotes y lo que considera “*criterios de exclusión indirecta*”) genera un efecto de monopolio a favor de la actual adjudicataria, infringiendo los artículos 1, 132 y 145 de la LCSP y los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (art. 18 y 49).

Por todo lo expuesto, la empresa recurrente solicita que el Tribunal declare la nulidad de las cláusulas impugnadas del PCAP: el apartado 7 (solvencia económica, financiera y técnica); el apartado 1 (no división del contrato en lotes); el apartado 9 (criterios de adjudicación con puntuación mínima y requisitos automáticos).

Por último, al amparo de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, VERUM CONTROL S.L., solicita que la CELAD facilite la siguiente información, relativa al último contrato adjudicado de idéntico objeto:

1. Número total de controles antidopaje fuera de competición asignados al adjudicatario anterior.
2. Número de controles efectivamente realizados.
3. Número de controles que quedaron sin ejecutar y causa alegada, en su caso, por el contratista anterior.
4. Informes de seguimiento o supervisión emitidos por la CELAD durante la ejecución del contrato.
5. Penalidades impuestas, si las hubiera, o resolución motivada de su no imposición.

Tercero. En cumplimiento de lo dispuesto 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 (en adelante, LCSP), el órgano de contratación ha remitido a este Tribunal un informe en el que, tras solicitar al Tribunal la imposición de una multa a la recurrente por temeridad o mala fe en la interposición del recurso y en la solicitud de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación, se opone a la estimación del recurso con base en los siguientes argumentos:

1. El artículo 87 de la LCSP enumera una serie de posibles medios para la acreditación de la solvencia económica y financiera del empresario entre los que el órgano de contratación puede exigir, permitiendo expresamente que opte por uno o varios de dichos medios de acreditación. La exigencia de dos medios de acreditación de la solvencia en el presente contrato (seguro de responsabilidad civil y volumen anual de negocios) responde a la voluntad del órgano de contratación de asegurar la buena ejecución del contrato, atendiendo al principio de eficiente gestión de los fondos públicos.

Frente a lo alegado por la recurrente, el apartado 7 de la cláusula primera del PCAP motiva exhaustivamente la exigencia de los dos medios de acreditación de la solvencia económica y financiera.

2. El artículo 99.3 de la LCSP permite al órgano de contratación optar por no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras. En el presente caso, la no división del contrato licitado en lotes se fundamenta en el principio rector básico de la contratación pública de eficiente utilización de los fondos públicos (artículo 1.1 de la LCSP), lo que conlleva buscar la mayor racionalización en la ejecución de las prestaciones.

El órgano de contratación considera que se ha ofrecido en el PCAP una justificación suficiente, concreta y objetiva de la decisión de no dividir el contrato en lotes, con indicación, entre otros motivos, que *“la división por lotes no es compatible con la movilidad de los deportistas, que pueden pasar de unas zonas a otras con mucha rapidez, lo que conlleva una gran desviación en el presupuesto previsto para cada lote, agotándose el crédito en alguno de los lotes y quedando crédito remanente en otros”*.

3. El órgano de contratación niega que los criterios de adjudicación impugnados sean criterios de solvencia encubiertos, ya que *“se trata de criterios de valoración para la adjudicación del contrato, que establecen una puntuación para cada uno de ellos que es proporcionada, en absoluto abusiva y que viene justificada por el objeto del presente contrato”*. Añade la CELAD que, en todo caso, son criterios enfocados a la disposición de los medios humanos y materiales para la ejecución del contrato que se recogen en el anexo III (*“Compromiso de adscripción de medios materiales y profesionales”*) del PCAP, como explicita el apartado 10 de la cláusula primera del citado Pliego.

4. Añade el órgano de contratación que no es cierto que la modificación de los criterios de solvencia sea arbitraria, sino que está plenamente justificada, pues se han valorado, para un contrato de tal magnitud, los requisitos necesarios de solvencia que aseguren su buena ejecución, sin que pueda prevalecer el interés particular de una empresa de poder participar en licitaciones en las que no cumple con los requisitos exigidos, previstos en atención al principio de eficiente gestión de los fondos públicos.

Cuarto. El órgano de contratación ha remitido al Tribunal un informe complementario, el día 16 de enero de 2026, al que adjunta una relación actualizada de los licitadores (2) que en tal fecha han concurrido a la licitación, y declara haber comprobado que la empresa

recurrente dispone del certificado ISO 9001, presentada en otro procedimiento análogo y de idénticas características licitado por el mismo órgano de contratación, lo que a su juicio evidencia la mala fe de la recurrente en su recurso contra esta parte del pliego.

Quinto. Con fecha de 23 de diciembre de 2025 la secretaria general del Tribunal, por delegación de éste, acordó la medida cautelar consistente en la suspensión del procedimiento de contratación, sin que ésta 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.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial, por ser el órgano de contratación un poder adjudicador perteneciente al sector público estatal (artículo 45.1 de la LCSP).

Segundo. El presente recurso se ha interpuesto en el plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

Tercero. Se impugna un contrato de servicios que, por su importe, es susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1.a) de la LCSP.

El concreto acto recurrido, los pliegos, es también susceptibles de recurso especial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 44.2.a) de la LCSP.

Cuarto. En cuanto al requisito de la legitimación, la empresa recurrente podría, a tenor de sus Estatutos, prestar los servicios objeto del contrato impugnado. Ello, no obstante, el órgano de contratación ha certificado que, al tiempo de remitir el expediente de contratación al Tribunal, la empresa recurrente no habría concurrido a la licitación.

En relación con la legitimación para recurrir los pliegos de una licitación, este Tribunal ha señalado de forma reiterada (por todas, Resolución 1566/2024, de 5 de diciembre, con cita de las Resoluciones 641/2019, 325/2019 y 862/2018, entre otras muchas) la necesidad de

que el recurrente haya participado en la licitación, o se haya visto impedido de hacerlo debido a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso especial en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, por no admitirse una acción popular en esta materia. Pese a haber recurrido los pliegos sin haber concurrido a la licitación, VERUM CONTROL, S.L. invoca en su recurso que la solvencia económica y financiera, en concreto, el volumen anual de negocios exigido, le impide concurrir a la licitación. Por tanto, y en aplicación de la invocada doctrina del Tribunal, no procede en este caso negar la legitimación de la empresa recurrente.

Quinto. En cuanto a la prueba solicitada por VERUM CONTROL, S.L., considera el Tribunal que se trata de información relativa a la ejecución de un contrato anterior, distinto del ahora impugnado y examinado –información relativa, en concreto, al número total de controles antidopaje fuera de competición asignados al adjudicatario anterior, número de controles efectivamente realizados, número de controles que quedaron sin ejecutar y causa alegada, en su caso, por el contratista anterior, informes de seguimiento o supervisión emitidos por la CELAD durante la ejecución del contrato y penalidades impuestas, si las hubiera, o resolución motivada de su no imposición–, sin que la empresa recurrente justifique en qué medida la documentación solicitada afecta a la resolución del presente recurso especial.

Debiendo circunscribirse la actuación de este Tribunal a la verificación de la adecuación o no a Derecho de los pliegos aplicables al contrato impugnado, único objeto del recurso, no procede acceder a la prueba solicitada. En concreto, consideramos que la prueba es impertinente ex artículo 56 LCSP y de ahí su inadmisión.

Sexto. Entrando en el fondo del recurso, el primer motivo de impugnación se refiere a la exigencia, en la presente licitación, de un determinado volumen de negocios como medio de acreditación de la solvencia económica y financiera, requisito novedoso y adicional al seguro de responsabilidad civil que, de forma aislada –indica la recurrente–, se venía exigiendo en licitaciones anteriores de la CELAD.

En concreto, el apartado 7 del cuadro de características del PCAP dispone lo siguiente:

- “Solvencia económica y financiera:

La solvencia económica y financiera del empresario deberá acreditarse por los dos medios siguientes:

- VOLUMEN ANUAL DE NEGOCIOS: Se considerará que el licitador tiene suficiente solvencia económica y financiera para ejecutar el presente contrato si justifica, según dispone el art. 87.1.a) de la LCSP, que el volumen anual de negocios del licitador o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas, es por importe igual o superior al presupuesto base de licitación, que asciende a SETECIENTOS SESENTA Y SEIS MIL CIENTO NOVENTA Y OCHO EUROS CON OCHENTA CÉNTIMOS DE EURO (766.198,80 €).

(...)

- SEGURO DE INDEMNIZACIÓN POR RIESGOS PROFESIONALES: La disposición de un seguro de indemnización por riesgos profesionales, vigente hasta el fin del plazo de presentación de ofertas, por importe igual o superior al presupuesto base de licitación, que asciende a SETECIENTOS SESENTA Y SEIS MIL CIENTO NOVENTA Y OCHO EUROS CON OCHENTA CÉNTIMOS DE EURO (766.198,80 €). aportando además el compromiso de su renovación o prórroga que garantice el mantenimiento de su cobertura durante toda la ejecución del contrato. Este requisito se entenderá cumplido por el licitador o candidato que incluya con su oferta un compromiso vinculante de suscripción, en caso de resultar adjudicatario, del seguro exigido, compromiso que deberá hacer efectivo dentro del plazo de diez días hábiles al que se refiere el apartado 2 del artículo 150 de la LCSP.

(...).”

La determinación de los medios de solvencia exigibles incumbe al órgano de contratación que, sin embargo, no dispone al efecto de una libertad absoluta. Con carácter general, en las Resoluciones 949/2022, de 21 de julio, y 362/2018, de 13 de abril, afirmamos lo siguiente:

“Corresponde, por tanto, al órgano de contratación la determinación de los medios y documentos a través de los cuales deben los licitadores acreditar que cuentan con la solvencia suficiente para concurrir a la licitación de referencia. Esta decisión del órgano de contratación no puede ser, sin embargo, una decisión arbitraria, sino que está sujeta a requisitos de legalidad y proporcionalidad. En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informe 36/07, de 5 de julio de 2007), en interpretación de tales preceptos de conformidad con la jurisprudencia comunitaria, señala que los criterios de solvencia ‘han de cumplir cinco condiciones: que figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el anuncio del contrato, - que sean criterios determinados, - que estén relacionados con el objeto y el importe del contrato, - que se encuentren entre los enumerados en los citados artículos según el contrato de que se trate - y que, en ningún caso, puedan producir efectos de carácter discriminatorio’...”

Conforme al artículo 86.1 de la LCSP, la determinación de los medios de solvencia económico y financiera exigibles a los licitadores incumbe al órgano de contratación:

“La solvencia económica y financiera y técnica o profesional para un contrato se acreditará mediante la aportación de los documentos que se determinen por el órgano de contratación de entre los previstos en los artículos 87 a 91 de la presente Ley”.

Por su parte, el artículo 87 de la LCSP –al que remite el artículo 86.1 del mismo texto legal– establece lo siguiente:

“1. La solvencia económica y financiera del empresario deberá acreditarse por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

a) Volumen anual de negocios, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente. El volumen de negocios mínimo anual exigido no excederá de una vez y media el valor estimado del contrato, excepto en casos debidamente justificados como los relacionados con los riesgos especiales vinculados a la

naturaleza de las obras, los servicios o los suministros. El órgano de contratación indicará las principales razones de la imposición de dicho requisito en los pliegos de la contratación o en el informe específico a que se refiere el artículo 336.

(...)

b) En los casos en que resulte apropiado, justificante de la existencia de un seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente.

c) Patrimonio neto, o bien ratio entre activos y pasivos, al cierre del último ejercicio económico para el que esté vencida la obligación de aprobación de cuentas anuales por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente. La ratio entre activo y pasivo podrá tenerse en cuenta si el poder adjudicador especifica en los pliegos de la contratación los métodos y criterios que se utilizarán para valorar este dato. Estos métodos y criterios deberán ser transparentes, objetivos y no discriminatorios.

Como medio adicional a los previstos en las letras anteriores de este apartado, el órgano de contratación podrá exigir que el periodo medio de pago a proveedores del empresario, siempre que se trate de una sociedad que no pueda presentar cuenta de pérdidas y ganancias abreviada, no supere el límite que a estos efectos se establezca por Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública teniendo en cuenta la normativa sobre morosidad.

d) Para los contratos de concesión de obras y de servicios, o para aquellos otros que incluyan en su objeto inversiones relevantes que deban ser financiadas por el contratista, el órgano de contratación podrá establecer medios de acreditación de la solvencia económica y financiera alternativos a los anteriores, siempre que aseguren la capacidad del contratista de aportar los fondos necesarios para la correcta ejecución del contrato.”

Del precepto transcrito se desprende que la solvencia económica y financiera exigible ha de ser determinada en cada caso por el órgano de contratación, pudiendo optar, a su

elección, por uno o por varios de los medios enumerados en el precepto. En consecuencia, es lícita, con arreglo a la normativa aplicable, la exigencia cumulativa de dos medios de acreditación de la solvencia económica y financiera, en concreto –como ocurre en el PCAP examinado–, el volumen anual de negocios y un seguro de responsabilidad civil.

Siendo esto así, alega la empresa recurrente que esta doble exigencia de solvencia es desproporcionada porque se aparta de las licitaciones precedentes, porque un volumen de negocios de importe igual o superior al del presupuesto base de licitación es desproporcionado y solo puede ser cumplido por la actual adjudicataria, lo que restringe indebidamente la concurrencia, sin que tampoco haya motivado el órgano de contratación su decisión en el expediente de contratación, como exige el artículo 116.4 de la LCSP. Se examinarán seguidamente todos estos argumentos de la recurrente:

a) En primer lugar, en la determinación de la solvencia exigible el órgano de contratación no se encuentra vinculado o constreñido por las decisiones adoptadas en licitaciones precedentes, aun cuando sean del mismo objeto, pues ha de velar por el interés general que en cada momento subyace en la contratación. En aras de dicho interés público, y atendiendo precisamente a la experiencia derivada de adjudicaciones anteriores, el órgano de contratación puede optar legítimamente, por exigir en los nuevos pliegos medios de solvencia distintos o adicionales a los previstos en licitaciones anteriores, sin que los licitadores tengan un derecho adquirido a la inmutabilidad de los medios de solvencia exigidos en ocasiones anteriores, pues ello conduciría a una inadmisble petrificación de los pliegos aplicables a las licitaciones públicas, con base en el mero interés de los licitadores.

b) En segundo lugar, no se aprecia, con arreglo a lo dispuesto en la LCSP, desproporción en la exigencia de un volumen anual de negocios de importe coincidente con el del presupuesto base de licitación, toda vez que el artículo 87.1.a) establece, como límite cuantitativo, que la cifra exigida no exceda *“de una vez y media el valor estimado del contrato”*, permitiendo incluso superar dicho límite *“en casos debidamente justificados como los relacionados con los riesgos especiales vinculados a la naturaleza de las obras, los servicios o los suministros”*. En la medida en que la cláusula controvertida del PCAP exige una cifra de volumen de negocios que no excede de una vez y media al valor

estimado del contrato en el mejor ejercicio dentro de los tres últimos, se encuentra dentro de los márgenes establecidos en el artículo 87 de la LCSP, por lo que no cabe reputar dicho requisito desproporcionado, ni tampoco se aportan argumentos para así considerarlo.

c) En cuando a la motivación de la decisión administrativa, ciertamente exige el artículo 116.4 de la LCSP que el órgano de contratación justifique adecuadamente en el expediente: *“c) los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo”*.

Pues bien, frente a la total ausencia de motivación alegada por la empresa recurrente, el apartado 7 de la cláusula 1 del PCAP, bajo la rúbrica *“Solvencia económica, financiera y técnica”*, motiva la exigencia de los dos medios de acreditación de la solvencia económica y financiera exigidos en el pliego en los siguientes términos:

“Resulta imperativo para la Agencia asegurar que el adjudicatario de este contrato tenga la solvencia suficiente que permita reducir al máximo cualquier riesgo para la correcta prestación del servicio. Ha de tenerse en cuenta que este contrato es el de mayor importe y para el cual la Agencia invierte una parte muy elevada de su presupuesto anual. El servicio que se pretende cubrir representa el cometido principal de la Agencia; no disponer de servicio o que se produzcan incidencias en el mismo impactaría muy negativamente en las cifras de controles a realizar a lo largo del año comunicadas a la Agencia Mundial Antidopaje (AMA). No solo se busca minimizar el riesgo reputacional de la Agencia sino también evitar que la AMA inicie acciones correctivas o declare a la Agencia incumplidora del Código Mundial Antidopaje, lo que implicaría la eliminación de la competencia para realizar controles antidopaje o para organizar eventos deportivos”.

No cabe admitir, por tanto, que la decisión administrativa no esté motivada en el expediente, ni que se vulnere la exigencia del artículo 116.4.c) de la LCAP, pues el órgano de contratación aduce motivos relacionados con la importancia cuantitativa del contrato, que representa el principal cometido de la CELAD, su incidencia en la actuación de la Agencia Mundial Antidopaje, el riesgo reputacional inherente a la correcta ejecución del

contrato y sus efectos en la eliminación de la competencia para realizar controles antidopaje o para organizar eventos deportivos.

En la Resolución 940/2022, de 21 de julio, se indicó a este respecto lo siguiente:

“Sin embargo, no es ocioso recordar que, como dijimos en nuestra Resolución 648/2022 de 23 de junio, la motivación tiene un carácter instrumental. Como dice la STS de 18 de abril de 1990 (Roj STS 11818/1990), «La motivación del acto administrativo cumple diferentes funciones. Ante todo, y desde el punto de vista interno viene a asegurar la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración. Pero en el terreno formal -exteriorización de los fundamentos por cuya virtud se dicta un acto administrativo- no es sólo una cortesía sino que constituye una garantía para el administrado que podrá así impugnar en su caso el acto administrativo con posibilidad de criticar las bases en que se funda; además y en último término la motivación facilita el control jurisdiccional de la Administración - artículo 106.1 de la Constitución - que sobre su base podrá desarrollarse con conocimiento de todos los datos necesarios».

La exigencia de motivación contenida en el citado artículo 116.4.c) de la LCSP tiene por objeto que el órgano de contratación justifique que los requisitos de solvencia prescritos en el PCAP estén vinculados al objeto del contrato y sean proporcionales al mismo (artículo 74.2 de la LCSP). La proporcionalidad, considerado lo dispuesto por el artículo 87.1 de la LCSP (a los efectos relevantes al presente recurso), debe referirse tanto al parámetro de acreditación elegido como al importe del mismo.

Por otro lado, el artículo 87.3 de la LCSP (que reproduce, en lo sustancial, elevando su rango, la previsión del artículo 11.4 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas según la redacción dada al mismo por el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto) establece los requisitos de solvencia (tanto económica y financiera como técnica y profesional) que se aplicarán con carácter supletorio en los casos en los que el PCAP no incluya previsión al respecto. Dice,

«(...) Para los contratos no sujetos al requisito de clasificación, cuando los pliegos no concreten los criterios y requisitos mínimos para su acreditación los licitadores o candidatos

que no dispongan de la clasificación que en su caso corresponda al contrato acreditarán su solvencia económica y financiera con los siguientes criterios, requisitos mínimos y medios de acreditación:

a) El criterio para la acreditación de la solvencia económica y financiera será el volumen anual de negocios del licitador o candidato, que referido al año de mayor volumen de negocio de los tres últimos concluidos deberá ser al menos una vez y media el valor estimado del contrato cuando su duración no sea superior a un año, y al menos una vez y media el valor anual medio del contrato si su duración es superior a un año».

El carácter supletorio de este requisito de solvencia (aplicable, como hemos dicho, a todo contrato cuyos Pliegos no incluyan una previsión específica al respecto) permite concluir que cumple las condiciones enunciadas en el artículo 74.2 de la LCSP por disposición de la ley. Por consiguiente, la utilización de este criterio de determinación de la solvencia económica y financiera, en el caso que nos ocupa, es adecuado al objeto del contrato y proporcional en tanto así lo determina la propia LCSP.

En tanto predeterminado por la LCSP, la utilización de este parámetro de solvencia económica y financiera no requiere de motivación o, si se prefiere, únicamente requeriría de una, en todo caso redundante, referencia al precepto de la LCSP que lo contempla”.

d) Por último, las alegaciones de la recurrente relativas a la intención de la CELAD de limitar la concurrencia a favor del actual adjudicatario –único contratista que, por venir ejecutando el vigente contrato, puede cumplir el volumen de negocios exigido–, no resultan atendibles, pues siendo legal y proporcionado el criterio de solvencia impugnado y ofreciendo el órgano de contratación justificación razonada de los motivos que justifican su establecimiento en el pliego, dichas afirmaciones no dejan de ser meras alegaciones de parte, carentes de prueba, insuficientes para desvirtuar un criterio de solvencia plenamente ajustado a los límites legales. Por lo demás, la alegación de que sólo exista un posible adjudicatario posible queda desvirtuada por el hecho de que, a fecha de 16 de enero de 2026, el órgano de contratación certifique que han concurrido 2 empresas a la presente licitación.

Por todo lo expuesto, este motivo de recurso ha de ser desestimado.

Séptimo. El segundo motivo de impugnación alude a la falta de justificación de la decisión de no dividir el contrato en lotes.

Dispone el artículo 99.3 de la LCSP lo siguiente:

“3. Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.

No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras.

En todo caso se considerarán motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los siguientes:

a) El hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conlleve el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. A los efectos de aplicar este criterio, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia.

b) El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente.”

La doctrina de este Tribunal sobre la justificación de la no división del contrato en lotes se encuentra sintetizada en la Resolución 676/2024, de 30 de mayo, con cita de la Resolución 349/2023, de 16 de marzo, a cuyo tenor:

“Sobre la división del objeto del contrato el Tribunal ha fijado una doctrina que puede compendiarse en las siguientes afirmaciones (Resolución 993/2018 de 2 de noviembre), A) La obligación de dividir en lotes tiene una finalidad específica, que es promover la concurrencia de las PYMES en los contratos del sector público. B) El órgano de contratación debe ser libre de decidir la conformación de cada lote. Como dijimos en la Resolución 362/2022 de 17 de marzo, esta discrecionalidad deriva de la que nuestra doctrina atribuye a la determinación y conformación del objeto contractual. C) En caso de que se decida no dividir en lotes, debe motivarse la elección hecha por el poder adjudicador. El rigor de esta motivación deriva de la naturaleza y del objeto del contrato. Como dijimos en nuestra Resolución 1149/2021 de 9 de septiembre, ‘la naturaleza y el objeto operan como condición previa para que se acuerde la división en lotes. A su vez, y dada dicha condición previa, atendiendo a la naturaleza y el objeto del contrato a licitar, se habrá de exigir necesidad de justificar la no división con mayor o menor rigor según las circunstancias que concurran en cada expediente de contratación’. D) Los motivos válidos a que se refiere el artículo 99 son de carácter enunciativo, pudiendo existir otros (Resolución 1299/2019 de 18 de noviembre).

(...)

Así, en la Resolución n.º 149/2019 se indica:

‘Conviene comenzar recordando que este Tribunal ha manifestado en diversas ocasiones (por todas, Resolución 1201/2018) que ha de respetarse, en principio, la discrecionalidad del órgano de contratación para elaborar los lotes de acuerdo con sus necesidades y las funcionalidades que se cubran, desestimando así las pretensiones destinadas a que se elaborasen los lotes del modo sugerido por el recurrente en cada caso’.

La citada Resolución 1201/2018, de forma clara, se refiere a la discrecionalidad técnica en este aspecto señalando:

‘No obstante, el órgano de contratación goza de discrecionalidad técnica a la hora de aplicar el criterio que mejor se ajuste a sus necesidades en orden a la división del contrato en lotes.

(...):”

Pues bien, bajo las anteriores premisas, el Tribunal constata que en la Memoria justificativa del contrato incluida en el expediente de contratación remitido se indica lo siguiente:

“Dentro del Plan de Distribución de Controles para el año 2026, la CELAD debe efectuar controles fuera de competición.

En la anterior licitación de este contrato en el año 2023 ya se eliminó la división del territorio nacional en cuatro áreas geográficas para la realización de controles de dopaje, puesto que dicha división no es compatible con la movilidad de los deportistas, que pueden pasar de unas zonas a otras con mucha rapidez, lo cual provoca que los controles tuvieran que ser cancelados para una empresa y adjudicados a otra, generando una dificultad añadida que va en perjuicio de la agilidad que debe regir en este tipo de controles. La experiencia sin áreas geográficas durante el año 2024 y 2025 ha sido muy satisfactoria, de tal manera que en esta nueva licitación se sigue el criterio anterior con una única área en todo el territorio español.”

Ello justifica la decisión del órgano de contratación de no establecer lotes por ámbitos geográficos, como propugna la empresa contratista.

Y el apartado 1 de la cláusula 1 del PCAP establece lo siguiente:

- *“División en lotes: NO*

No procede la división por lotes del objeto del contrato, ya que la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato, así como la coordinación de las mismas, podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes (artículo 99.3 b) de la Ley 9/2017, de contratos del Sector Público, en adelante LCSP).

Esta metodología no ha tenido buenos resultados durante el desarrollo de contratos similares en años anteriores, al producirse mucha desviación entre los presupuestos finales de los distintos lotes por demarcaciones geográficas. Esto se debe a que la división por

lotes no es compatible con la movilidad de los deportistas, que pueden pasar de unas zonas a otras con mucha rapidez, lo que conlleva una gran desviación en el presupuesto previsto para cada lote, agotándose el crédito en alguno de los lotes y quedando crédito remanente en otros.

La existencia de un único interlocutor con la CELAD permite:

o Evitar la descoordinación que puede producirse en los servicios ante los técnicos de la CELAD al tratar con un único adjudicatario.

o Simplificar los trámites administrativos y operativos en la relación de la CELAD con una única empresa adjudicataria.

o Reducir el tiempo de resolución de problemas.

o Aminorar la complejidad y carga de trabajo para los técnicos de CELAD en el control del contrato puesto que la división en lotes del contrato supondría, además de la duplicidad de interlocución con las empresas prestatarias de los servicios y de los sistemas de su control, una mayor complejidad a la hora de controlar y hacer el seguimiento a la calidad de los servicios.

Por todo ello, la motivación de integrar la prestación objeto del contrato en un único lote se basa en el principio rector básico de la contratación pública, que es la eficiente utilización de los fondos públicos y, que conlleva, buscar la mayor racionalización en la ejecución de las prestaciones. La integración de todos los servicios en un único lote permitirá optimizar los recursos y mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios.”

Así las cosas, no puede afirmarse que el órgano de contratación no haya motivado su decisión de no dividir el contrato en lotes sino, más bien, que el contratista discrepa de las justificaciones recogidas al efecto en el Pliego, lo que, en aras de la discrecionalidad técnica que asiste al órgano de contratación en este punto, y atendiendo a la motivación incorporada al pliego, razonable y suficiente, no puede compartir el Tribunal.

Ello determina la desestimación de este motivo de recurso.

Octavo. Por último, la empresa recurrente considera que los criterios B a E del apartado 9 del PCAP otorgan puntuaciones automáticas (norma ISO 9001, formación, sistemas de trazabilidad y digitalización), exigiendo un mínimo de 10 puntos para no ser excluido, que implican la configuración de requisitos encubiertos de solvencia técnica contrarios al artículo 145.5 LCSP y a la doctrina del Tribunal que prohíbe usar los criterios de adjudicación para restringir la concurrencia.

Conforme al artículo 145, relativo a los criterios de adjudicación:

“5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.

b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores”.

Siempre que se respeten los límites del artículo 145.5 de la LCSP, es doctrina del Tribunal la que sostiene (por todas, Resoluciones 316/2025, de 6 de marzo, 133/2019, de 18 de febrero, y 738/2024, de 6 de junio) *“que determinación del objeto del contrato y el establecimiento de criterios de valoración en las licitaciones públicas forma parte del ámbito de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación”.*

El Apartado 9 del cuadro de características del PCAP establece lo siguiente:

“CRITERIOS EVALUABLES AUTOMÁTICAMENTE PONDERACIÓN

A) OFERTA ECONÓMICA: Hasta 49 puntos

B) ESTAR EN POSESIÓN DE LA NORMA ISO 9001:2015 O EQUIVALENTE 15 puntos

C) FORMACIÓN PRÁCTICA DE AGENTES DE CONTROL DE DOPAJE 20 puntos

D) EMPLEO DE SISTEMAS DE LOCALIZACIÓN DE LOS ENVÍOS 5 puntos

E) EMPLEO DE SISTEMA DE RECOGIDA DE INFORMACIÓN EN LA MISIÓN EN

DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS. 11 puntos.”

En la misma línea, el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) aplicables al contrato establece:

“7.3. REQUISITOS Y CONDICIONES NO OBLIGATORIAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

Adicionalmente a los requisitos obligatorios, en el caso de que la oferta presente alguna de las mejoras incluidas en este apartado, estas deberán ser cumplidas y CELAD solicitará documentación del compromiso y viabilidad para cumplirlas, las mejoras valoradas serán auditadas durante el desarrollo del contrato, y en caso de no cumplirse darán lugar a aplicar las penalidades reguladas en la cláusula 11 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

7.3.1. Estar en posesión de la norma ISO 9001

Se otorgarán 15 puntos.

En el momento de la licitación la empresa adjuntará el correspondiente certificado según la norma ISO 9001 en vigor y con una vigencia por lo menos igual al periodo de ejecución del contrato.

7.3.2. Formación práctica de agentes de control de dopaje

Se otorgarán 20 puntos.

En el caso de incluir en la oferta el compromiso de la formación de agentes de control de dopaje para obtener la habilitación de la CELAD en la realización de las prácticas durante la toma de muestra en las misiones de fuera de competición.

7.3.3. Empleo de sistemas de localización de los envíos

Se otorgarán 5 puntos.

En el caso de incluir en los contenedores de transporte dispositivos que garanticen de un modo único y seguro la trazabilidad de la ubicación de las muestras.

7.3.4. Empleo de sistema de recogida de la información en la misión en dispositivos electrónicos

Se otorgarán 11 puntos.”

De lo dispuesto en los pliegos aplicables al contrato se desprende que se establecen entre los criterios de adjudicación automáticos algunos de carácter necesario –criterio A, la oferta económica– y otros de carácter voluntario –criterios B, C, D y E–, vinculados a la prestación del servicio, de naturaleza automática y relacionados con una mayor calidad de la prestación.

Este Tribunal ha admitido (por todas, Resolución 976/2020, con cita de las Resoluciones 786/2019, de 11 de julio, y 456/2019) que las normas ISO (criterio B) operen no sólo como requisito de solvencia, sino también como criterio de adjudicación, si tales certificados de calidad están directamente relacionados con el objeto del contrato. En la medida en que dicha vinculación se declara expresamente en los pliegos, no cabe considerar que estemos ante un criterio de solvencia encubierto.

Ello sin perjuicio de que, conforme al informe complementario remitido por el órgano de contratación el 16 de enero de 2016, la recurrente disponga de la certificación ISO en cuestión.

En relación con los criterios de adjudicación B, C, D y E y el umbral mínimo de puntuación para no ser excluido, aquél se establece en un mínimo de 10 puntos sobre un total de 51 puntos que es el máximo que podría obtenerse por la suma del conjunto de los cuatro, es respetuoso con lo establecido en el artículo 145.3 párrafo segundo de la LCSP, por lo que procede desestimar este motivo de recurso.

Noveno. La desestimación de los anteriores motivos de recurso conduce igualmente a la desestimación de las alegaciones de la empresa VERUM CONTROL, S.L. relativas a la vulneración de los principios de igualdad de trato y de libre concurrencia (artículos 1 y 132 de la LCSP), y los invocados perjuicios que el mantenimiento de los pliegos impugnados le ocasionaría en la continuidad de su actividad empresarial, toda vez que los licitadores no pueden pretender que sus intereses particulares primen por encima de los intereses públicos inherentes a la contratación y, conforme al criterio reiterado de este Tribunal, no resulta discriminatorio ni contrario a Derecho que unos licitadores puedan cumplir los requisitos establecidos en los pliegos rectores de las contrataciones públicas, y otros no.

Décimo. Por último, el Tribunal no aprecia mala fe ni temeridad en la interposición del presente recurso que justifique la imposición de la multa del artículo 58.2 de la LCSP solicitada por el órgano de contratación en su informe al presente recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. A.M.N., actuando en representación de la entidad VERUM CONTROL, S.L., contra los pliegos aplicables al procedimiento de contratación del *“Servicio de toma de muestra para los controles antidopaje fuera de competición que ordena la Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje*

en el Deporte dentro del Plan de Distribución de Controles” (expediente 202500000038), convocado por la Agencia Estatal Comisión Española para la lucha antidopaje en el deporte (CELAD).

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