



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1491/2025

Resolución nº 1827/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 11 de diciembre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. S.B.C., en representación de HERBECON SYSTEMS, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del contrato de *“Adquisición mediante renting o arrendamiento de equipamiento de hardware de puesto de usuario para los empleados y personal de servicio del Consorcio de Compensación de Seguros”*, expediente 996/2025, convocado por el Consorcio de Compensación de Seguros, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 5 de junio de 2025, se procedió a publicar en la plataforma de contratación del sector público (en adelante, PCSP) el anuncio de licitación del contrato arriba nominado, mixto de suministro y servicios, con un valor estimado de 506.772 euros.

El procedimiento de contratación es un procedimiento ordinario con arreglo a la Instrucción de Contratación SG-29/2018, de 25 de junio, de la Presidencia del Consorcio de Compensación de Seguros (en adelante, CCS).

Segundo. De acuerdo con el apartado 2 del pliego de prescripción técnicas (en lo sucesivo, PPT):

“El CCS solicita la adquisición mediante renting o arrendamiento de:

-240 ordenadores en formato barebone. En noviembre de 2024, el CCS adquirió en modalidad DaaS 200 ordenadores ThinkCentre M70q Gen 4 cuyas características básicas eran:



- *Procesador: Intel Core i7-13700T*
- *Memoria RAM: 16GB SO-DIMM DDR4, teniendo en total al menos, 2 SLOTS.*
- *Tipo de disco duro: SSD M.2*
- *Sistema operativo Windows 11*
- *Almacenamiento disco duro: 512GB*
- *Conectividad de red: Ethernet 100/1000M*
- *Conectores: USB-C, USB 3, auriculares/micrófono, HDMI*
- *Seguridad: TPM 2.0*

Con base a esta información, el CCS necesita el mismo equipo o de Generación superior, siendo Lenovo ThinkCentre el más adecuado, ya que facilitará el mantenimiento homogéneo de todo el parque informático.

...

-40 Ordenadores portátiles de dirección cuyas características básicas son:

- *Tamaño de 14", táctil, formato convertible 360 o Tablet.*
- *Resolución WUXGA*
- *Procesador Intel Core Ultra 5 125U*
- *Memoria RAM de 16GB*
- *Disco duro de 256GB SSD*
- *Sistema operativo Windows 11*
- *Peso inferior a 1,400 kg*
- *Conectividad Ethernet 100/1000, WiFi 5.*
- *Varios puertos USB, entre los cuales se debe encontrar uno a 10 Gbps.*

-45 Ordenadores portátiles de técnicos y salas de reuniones cuyas características básicas son:



- *Tamaño de 14"*
- *Resolución WUXGA*
- *Procesador Intel Core Ultra 5 125U*
- *Memoria RAM de 8GB*
- *Disco duro de 256GB SSD*
- *Tarjeta gráfica Integrated Intel Graphics*
- *Sistema operativo incluido Windows 11*
- *Peso inferior a 1,600 kg*
- *Conectividad Ethernet 100/1000, WiFi 5.*
- *Varios puertos USB, entre los cuales se debe encontrar uno a 10 Gbps.*

El 16 de junio de 2025, a las 16:05:40, se publica nota informativa aclaratoria en la que se indicaba expresamente que *“se aclara que el tamaño de dichos ordenadores portátiles de dirección también puede ser de 13”*.

Tercero. El 12 de septiembre de 2025, el órgano de contratación, tras los trámites legales y contractuales oportunos, acordó la adjudicación del contrato a la UTE VERSIA CCS 996/2025.

Cuarto. El 18 de septiembre de 2025, HERBECON SYSTEMS, S.L. interpuso ante este Tribunal, recurso especial contra la adjudicación del contrato solicitando la suspensión cautelar del procedimiento.

Quinto. Interpuesto el recurso, la Secretaría General del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución de 9 de octubre de 2025, acordando mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), de



forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

Sexto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido este acompañado del correspondiente Informe, en el que solicita, la inadmisión del recurso por entender que este Tribunal no es competente para su resolución y, subsidiariamente, la desestimación de este.

Séptimo. En fecha 26 de septiembre de 2025, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, habiendo presentado alegaciones UTE VERSIA CCS 996/2025, en las que solicita, la inadmisión del recurso por falta de competencia de este Tribunal y, subsidiariamente, la desestimación de este.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El análisis de la competencia de este Tribunal exige pronunciarnos sobre la condición del órgano de contratación como poder adjudicador no Administración Pública

La condición de poder adjudicador no Administración Pública exige la concurrencia de tres requisitos con carácter cumulativo a la luz de lo establecido en el artículo 3.3 d) de la LCSP y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

Como señalábamos en nuestra resolución de Pleno nº 1623/2023:

“El artículo 3.3 d) de la LCSP establece tres requisitos que se deben cumplir cumulativamente (sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) de 5 de octubre de 2017, LitSpecMet y Vilniaus, asunto C-567/15) para considerar poder adjudicador a aquellos sujetos públicos (incluidas las empresas públicas) que no tengan la consideración de Administración Pública:

1) Ser una entidad con personalidad jurídica propia distinta de las identificadas en las letras anteriores del precepto, que son las Administraciones Públicas (identificadas en los dos



apartados anteriores del artículo 3 d la LCSP), las Fundaciones públicas y las Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social.

2) Condición de funcionalidad o finalidad, al exigirse que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general, que no tengan el carácter de mercantil o industrial.

3) Condición de control, ya que se requiere que uno o varios poderes adjudicadores financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia”.

En el caso que nos ocupa, en su informe al recurso el órgano de contratación no cuestiona que el CCS reúna dos de los tres requisitos exigidos, centrandó su oposición a ser considerado poder adjudicador no Administración Pública, en el segundo de ellos, la condición de funcionalidad.

Sobre dicho requisito, sobre la condición de funcionalidad, este Tribunal ha señalado que esta ha de analizarse a la luz del caso concreto, en el momento actual, no solo en el de su creación, atendiendo a la participación de la entidad en condiciones de mercado en el mercado, asumiendo el riesgo inherente de este y resolviendo la concurrencia de funciones, en favor de las identificadas de interés general.

La resolución de Pleno nº 1623/2023, señalaba sobre dichas cuestiones lo siguiente:

“La condición de funcionalidad.

1. La condición ha de analizarse a la luz del caso concreto

En lo que respecta a la condición de funcionalidad o finalidad, más concretamente, en cuanto al concepto de “interés general”, este no se define en el derecho comunitario ni, tampoco, en el derecho español.

La Jurisprudencia comunitaria reconoce el carácter indeterminado de este concepto, al cual se ha referido, en repetidas ocasiones, aludiendo al “carácter no mercantil o industrial” que



ha de tener el “interés general”, para que la entidad que deba satisfacerlo tenga la consideración de poder adjudicador, pero sin concretar su concepto.

En efecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha tratado de determinar cuándo una entidad cumple esa condición y ha concluido que su cumplimiento ha de valorarse en cada caso concreto, “teniendo en cuenta todos los elementos jurídicos y fácticos pertinentes” (STJUE de 15 de enero de 1988, Mannesmann; STJUE de 10 de noviembre de 1998, BFI Holding; STJUE de 27 de febrero de 2003, Adolf Truley; y STJUE de 22 de mayo de 2003, Rita Korhonen Oy, entre otras), aunque como regla general lo predica de aquellas actuaciones vinculadas al funcionamiento institucional de las Administraciones Públicas (STJUE de 15 de enero de 1998 –C-44/96 “Mannesmann”- § 24) o de las que, desarrollándose en un ámbito más propio de la actuación del sector privado, pretenden actuar no sólo en beneficio de sus destinatarios más directos, sino de la comunidad en general: así, la promoción y gestión inmobiliaria (STJUE de 22 de mayo de 2003 –C-18/01, Korhonen y otros- § 43) o la organización de ferias y exposiciones (STJUE de 10 de mayo de 2001 –C-223/99 y C-260/99, Agora, § 34).

II. El análisis ha de ser finalista y ligado al momento actual, no solo al de creación

El artículo 3.3.d) de la LCSP establece que el análisis del requisito ha de ser finalista, al requerir que hayan sido “...creados específicamente para satisfacer necesidades...”.

La Ley y la Jurisprudencia entienden el carácter finalista como la razón por la que la entidad existe, independientemente de la actividad que desarrolle. Para que el artículo 3.3. d) sea coherente con el texto y los motivos tanto de la LCSP como de las Directivas comunitarias, se debe entender la finalidad para la que fue creada la entidad como la razón por la que la entidad existe, la cual puede variar a lo largo del tiempo en función de las necesidades que se pretenden satisfacer.

Esto ha venido ocurriendo históricamente en el ámbito estatal, cuando se han adquirido empresas del sector privado por razones estratégicas, de política económica o de política social y, también, cuando empresas estatales que se encontraban sin actividad, han sido reactivadas para satisfacer necesidades muy distintas de aquellas que trataban de cubrir en el momento de su creación o adquisición.



Por todo ello, cabe entender la expresión contenida en el artículo 3.3.b) “que hayan sido creados” como la razón de ser actual de la entidad, en los casos en que hubieran cambiado las necesidades que, con esta, se pretendieran satisfacer.

En esta línea se manifiesta especialmente la STJ de 12 de diciembre de 2002, asunto C470/99, caso “UNIVERSALE-BAU”, que concluye que cumple con el requisito de funcionalidad “Una entidad que no ha sido creada específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, pero posteriormente se ha encargado de satisfacer dichas necesidades”.

III. Los factores a tener en cuenta: la participación en condiciones normales de mercado y la asunción del riesgo derivado de ella.

III.1. La participación en condiciones normales de mercado

Dado el carácter general del concepto acuñado por la Jurisprudencia comunitaria, la sentencia del TJUE de 16 de octubre de 2003 (Asunto C-283/00, Comisión contra España) también ha señalado que son indicios a valorar conjuntamente, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto “la falta de competencia en el mercado, la falta de ánimo de lucro como objetivo principal, la no asunción de los riesgos derivados de dicha actividad, así como la eventual financiación pública de la actividad de que se trate”.

La existencia de competencia en el mercado no implica per se que las necesidades de interés general que se pretenden satisfacer sean de carácter industrial o mercantil.

En efecto, la sentencia del TJUE de 10 de noviembre de 1998, BFi Holding señala que estamos en presencia de un poder adjudicador cuando la función es de interés general, aunque, la actividad se realice en régimen de competencia (en el mismo sentido, sentencia del TJUE de 10 de mayo de 2001 C-233/99 y C-260/99, “Agora” § 38 y sentencia del TJUE de 10 de abril de 2008 –C-393/06 “Ing. Aigner § 40-). Hay que diferenciar entre la existencia de competencia en el mercado y cómo participa en él la entidad, a efectos de su consideración como poder adjudicador. Como expresivamente señala la Abogacía General del Estado en su Instrucción 3/2018 a los efectos de considerar o no a una entidad como poder adjudicador, “ha de tenerse en cuenta la existencia de una competencia



desarrollada: la circunstancia de que el organismo o entidad de que se trate actúe en una situación de competencia en el mercado que pueda considerarse normal constituye un indicio de que se trata de una entidad que persigue una finalidad de carácter mercantil o industrial.”

En similar sentido se pronuncia el informe de la Junta Consultiva de Contratación del Estado 33/2020, cuando señala página 7 que “no son poderes adjudicadores las entidades públicas que, como señala el propio artículo 2 de la Directiva, se han creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que tiene carácter industrial o mercantil, respecto de las cuales existe un mercado definido y con competencia efectiva y en el que la entidad formalmente pública es sólo un actor más de dicho mercado.”

Y es que el análisis de la competencia en el mercado ha de realizarse, como venimos señalando, teniendo en cuenta no cómo participan otros actores en él, sino cómo lo hace la entidad pública a los efectos de ser considerada poder adjudicador.

En este sentido, la sentencia del TJUE de 22 de mayo de 2003, en el asunto Rita Korhonen y señala que es preciso comprobar, en particular, si el organismo de que se trata ejerce sus actividades en condiciones normales de mercado (el subrayado es nuestro).

III.2. La asunción del riesgo.

La Jurisprudencia comunitaria da especial relevancia a los efectos de la consideración de poder adjudicador al hecho de “la no asunción de los riesgos derivados de la actividad”.

Lo relevante, no es que la entidad tenga ánimo de lucro, sino que su gestión se base en criterios de rendimiento, eficacia y rentabilidad, siendo un indicio de ello que no esté previsto ningún mecanismo para compensar posibles pérdidas financieras, de modo que soporte el riesgo económico de sus actividades (STJUE de 10 de mayo de 2001 -C-223/99 y C-260/99, Agora § 40-, STJUE 16 de octubre de 2003 –C-283/00 Comisión vs Reino de España § 91-).

Aunque no se establecen afirmaciones específicas con carácter general sobre esta cuestión, en la STJUE de 22 de mayo de 2003 –C-18/01 Korhonen-, el Tribunal vincula que



no se soporte el riesgo económico de las actividades a las afirmaciones realizadas por el gobierno finlandés en el sentido de que, si bien la entidad soporta los mismos riesgos económicos que una entidad privada y puede ser declarada en quiebra, "(...) los entes territoriales a los que pertenecen rara vez permitirán que se llegue a tal situación y procederán a capitalizar tales sociedades a fin de que puedan continuar asumiendo las funciones para las que fueron creadas (...)" (§ 53) En relación con lo anterior, el TJUE afirma que "(...) un organismo que tenga ánimo de lucro y soporte los riesgos derivados de su actividad, normalmente no convocará una licitación para la adjudicación de un contrato en condiciones que no estén económicamente justificadas" (STJUE de 22 de mayo de 2003 –C-18/01 "Korhonen" -§ 51-).

Finalmente, resulta de especial interés en este sentido la sentencia del TJUE de 16 de octubre de 2003, asunto SEIPSA, de la que resulta que en ausencia de riesgo empresarial una empresa pública se comporta como poder adjudicador:

«91. A este respecto, es preciso añadir que, con independencia de si existe un mecanismo oficial de compensación de posibles pérdidas de SIEPSA, parece poco probable que ésta haya de soportar los riesgos económicos derivados de su actividad. En efecto, habida cuenta de que la realización de la misión de esta sociedad constituye un elemento fundamental de la política penitenciaria del Estado español, resulta verosímil que, como único accionista, dicho Estado tome todas las medidas necesarias al objeto de evitar una posible quiebra de SIEPSA. 92. En estas circunstancias, existe la posibilidad de que, en un procedimiento de adjudicación de un contrato público, SIEPSA se guíe por consideraciones distintas a las meramente económicas. Pues bien, precisamente para evitar tal posibilidad, se impone la aplicación de las Directivas comunitarias sobre contratos públicos (en este sentido, en particular, sentencias Adolf Truley, apartado 42, y Korhonen y otros, apartados 51 y 52, antes citadas).

93. Teniendo en cuenta el conjunto de factores jurídicos y fácticos que regulan la actividad de SIEPSA, como los señalados en los apartados 84 a 92 de la presente sentencia, procede concluir que las necesidades de interés general para cuya satisfacción se creó específicamente dicha sociedad no tienen carácter industrial o mercantil.



94. De ello resulta que una entidad como SIEPSA debe ser calificada de organismo de Derecho público en el sentido del artículo 1, letra b), párrafo segundo, de la Directiva 93/37 y, por tanto, de entidad adjudicadora conforme al párrafo primero de dicha disposición.»

IV. La concurrencia de intereses

Por último, hay que tener en cuenta que de acuerdo con el Tribunal de Justicia, para que una entidad tenga la consideración de poder adjudicador a efectos de las Directivas, basta con que exista una actividad que satisfaga un interés general de carácter no mercantil o industrial, independientemente del volumen que esta actividad suponga con respecto al resto de actividades de carácter mercantil o industrial que la entidad desarrolle, pudiendo llegar a ser una parte muy pequeña respecto al volumen total de su actividad (STJUE de 15 de enero de 1998 –C-44/96, Mannesmann § 25-, STJUE de 10 de noviembre de 1998 -C-360/96, BFI Holding § 55-, STJUE de 27 de febrero de 2003, Adolf Truley, § 56, STJUE de 5 de octubre de 2017 –C-567/15, LitSpecMet § 40-, STJUE de 3 de febrero de 2021 – C-155/19 y C-156/19 “FIGC” § 42-, STJUE de 12 de diciembre de 2022, Universale-Bau, § 54-56,).”

Llegados a este punto y en relación con el Consorcio de Compensación de Seguros, consideramos que ha devenido en el momento actual a tener la condición de poder adjudicador no Administración Pública, ante la concurrencia de los tres requisitos exigidos para ello por el artículo 3.3 d) de la LCSP, tal y como pasamos a explicar.

Primero. Entidad con personalidad jurídica pública. Naturaleza jurídica

1) Ser una entidad con personalidad jurídica propia distinta de las identificadas en las letras anteriores del precepto, que son las Administraciones Públicas (identificadas en los dos apartados anteriores del artículo 3 d) de la LCSP), las Fundaciones públicas y las Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social.

El CCS es actualmente una entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a través de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.



El CCS tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. Aparte de regirse por su Estatuto Legal (Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre (BOE nº 267, de 5 de noviembre de 2004), el CCS está sujeto en su actividad al ordenamiento jurídico privado y ha de someterse a la Ley de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, así como a la Ley de contrato de seguro. A partir de ese momento el CCS dejó de ser organismo autónomo para convertirse en sociedad estatal, que queda enmarcada hoy día en la categoría de entidad pública empresarial, tal como fue configurada por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

En conclusión, el CCS tiene personalidad jurídica propia, en particular es un ente público empresarial y por ello reúne el primero de los requisitos exigidos.

Segundo. Condición de control

3) Condición de control, ya que se requiere que uno o varios poderes adjudicadores financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

De las tres posibles, aplica la tercera, pues conforme establece el artículo 4 de su Estatuto, el órgano de gobierno del CCS es su Consejo de Administración, el cual estará presidido por el director general de Seguros y Fondos de Pensiones y un máximo de 18 Vocales, nombrados por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

En este momento, hay 14 Vocales nombrados por orden ministerial, de los cuales siete son directores generales o subdirectores generales de la Administración General del Estado.

Por ello, entendemos también cumplido el requisito de control, el cual no se niega por el órgano de contratación en su informe al recurso.

Tercera. Condición de funcionalidad.



2) Condición de funcionalidad o finalidad, al exigirse que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general, que no tengan el carácter de mercantil o industrial.

El CCS en su informe al recurso defiende extensa y rigurosamente las funciones que ejerce en el maco asegurador y niega dicha condición. Así señala:

“De los tres requisitos señalados anteriormente, el CCS no cumpliría el segundo requisito relativo a la condición de funcionalidad o finalidad, pues si bien fue creado para satisfacer necesidades de interés general, estas tienen carácter mercantil o industrial, como seguidamente exponemos.

En lo que respecta a la condición de funcionalidad, como se indica en la anterior resolución 1623/2023 del TACRC citada: “la condición ha de analizarse a la luz del caso concreto”, “el análisis ha de ser finalista y ligado al momento actual, no solo al de creación” y “los factores a tener en cuenta son la participación en condiciones normales de mercado y la asunción del riesgo derivado de ella”.

La sentencia del TJUE de 16 de octubre de 2003 (Asunto C-283/00, Comisión contra España) también ha señalado que son indicios a valorar conjuntamente, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto “la falta de competencia en el mercado, la falta de ánimo de lucro como objetivo principal, la no asunción de los riesgos derivados de dicha actividad, así como la eventual financiación pública de la actividad de que se trate”.

En su configuración actual, el CCS fue creado por la Ley 21/1990, de 19 de diciembre, para adaptar el Derecho español a la Directiva 88/357/CEE, sobre libertad de servicios en seguros distintos al de vida, y de actualización de la legislación de seguros privados, que vino a eliminar, tal y como se recogía en su exposición de motivos, toda posibilidad de que el CCS pudiera llevar a cabo cualquier actividad en régimen monopolístico, o lo que es lo mismo, que el CCS pudiera llevar a cabo la actividad aseguradora en una situación de mercado sin competencia. Los monopolios, al limitar la competencia y la elección del consumidor, son incompatibles con la libertad de servicios financieros prevista en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en sus artículos 56 a 62, que requiere un entorno competitivo donde las empresas puedan competir libremente y los consumidores



puedan elegir entre una variedad de opciones. La ruptura de cualquier carácter monopolístico en las actuaciones del CCS ya habían sido prevista unos años antes por el Real Decreto Legislativo 1255/1986, de 6 de junio, por el que se modifican determinados artículos de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre ordenación del seguro privado, para adaptarlo a los compromisos derivados del Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, por el que se modificó, entre otros, el apartado dos y añadió el apartado tres del artículo 4º de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, estableciendo que:

“Dos. - Los Organismos Autónomos y las Sociedades o Entidades con participación de las Administraciones Públicas o de sus Organismos que lleven a cabo operaciones comprendidas en esta Ley [operaciones de cobertura de riesgos / seguros] deberán realizarlas en condiciones equivalentes a las Entidades privadas y se ajustarán íntegramente a la legislación específica de seguros.”

Tres. - Los Organismos, Sociedades o Entidades a que se refiere el número anterior quedarán sometidos también, en el ejercicio de su actividad aseguradora, a la Ley de Contratos de Seguros y a la jurisdicción civil.”

Por tanto, ya desde el Real Decreto Legislativo 1255/1986, el CCS actúa en el mercado asegurador como cualquier otra entidad aseguradora, prestando sus servicios en condiciones equivalentes a las de cualquier otro operador privado, lo que permite concluir que la actividad mercantil o industrial del CCS se lleva a cabo en condiciones de mercado, actuando y utilizando los mismos instrumentos y técnicas que las utilizadas por el resto de los operadores del mercado. Como hemos indicado anteriormente, la regulación vigente del CCS está recogida en el texto refundido del Estatuto Legal del CCS, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2004, de 29 de octubre, en cuyo artículo 1 se concreta la autonomía económico-financiera del CCS, al atribuirle personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, dotándolo de patrimonio propio distinto al del Estado y que ajusta su actividad al ordenamiento jurídico privado. El CCS, en cuanto sujeto de derechos y obligaciones, se rige en el ejercicio de su actividad por el derecho privado, no ejerciendo potestad administrativa alguna. La actividad del CCS se lleva a cabo en el sector asegurador que, de conformidad con la normativa vigente de



ordenación y supervisión del seguro privado, por referencia del artículo 2.2 de su estatuto Legal, exige objeto social exclusivo (artículo 22.2 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras). Por tanto, el CCS únicamente podrá desarrollar a través de su actividad mercantil o industrial las actividades que le son propias a las entidades aseguradoras, dado el carácter tuitivo de la actividad aseguradora en favor de los tomadores y asegurados por el carácter de interés público de su actividad, tal y como se precisa en la exposición de motivos de la Ley 20/2015 y en el artículo 3.5.a) de Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, que se refieren de forma general a la actividad aseguradora como una actividad de interés público.

Por tanto, la actividad del CCS se concreta en una actividad: (i) mercantil o industrial de interés público o interés general, (ii) que se ejerce en concurrencia con el resto del mercado asegurador, siendo un actor más del mercado (iii) que se somete, como cualquier otra entidad aseguradora, a la normativa de ordenación y supervisión del seguro privado y a la Ley de contrato de seguros, (iv) no siendo titular ni ejerciendo potestad administrativa alguna. Dado el carácter asegurador del CCS, su actividad mercantil o industrial se concreta en el ejercicio exclusivo de la actividad aseguradora (artículo 22.2 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras), pudiendo desarrollar dos tipos de actuaciones: (i) la cobertura de riesgos asegurados y (ii) la inversión de los recursos disponibles para poder atender el pago de los daños asegurados. La actividad de cobertura de riesgos (i) se concreta en la asunción de los riesgos que le permite su ámbito funcional (artículo 3.1 del Estatuto Legal del CCS), así como de aquellos otros riesgos que pudieran estar justificados por la situación del mercado asegurador (artículo 3.2 del Estatuto Legal del CCS). El Estatuto Legal del CCS detalla, en sus artículos 6 a 16, los ramos o riesgos a los que se extiende su actuación. La actividad relativa a los riesgos extraordinarios es la más singular del CCS, por sus características y relevancia social. A ella se refiere el artículo 8, en sus apartados 1 a 3, del Estatuto Legal del CCS, para delimitar cuando la cobertura de estos riesgos corre por cuenta del CCS o de cualquier otra entidad aseguradora autorizada a operar en el ramo de otros daños a los bienes, disponiendo:

“1. El Consorcio estará obligado a satisfacer las indemnizaciones derivadas de siniestros producidos por acontecimientos extraordinarios a los asegurados que hayan satisfecho los



correspondientes recargos en favor de aquel y se encuentren en alguna de las situaciones siguientes: a) Que el riesgo extraordinario cubierto por el Consorcio no esté amparado por póliza de seguro [se entiende que no esté amparado en una póliza de seguro de otra entidad aseguradora]. b) Que, aun estando amparado por póliza de seguro, las obligaciones de la entidad aseguradora no pudieran ser cumplidas por haber sido declarada judicialmente en concurso o que, hallándose en una situación de insolvencia, estuviese sujeta a un procedimiento de liquidación intervenida o esta hubiera sido asumida por el propio Consorcio. 2. La obligación del Consorcio amparará necesaria y exclusivamente a las mismas personas o bienes y por las mismas sumas aseguradas que se hayan establecido en las pólizas de seguro, sin perjuicio de lo que reglamentariamente se establezca en relación con los daños a vehículos de motor y con los pactos de inclusión facultativa en las pólizas. 3. En todas las pólizas incluidas en el artículo anterior figurará una cláusula de cobertura por el Consorcio de los riesgos extraordinarios, en la que se hará referencia expresa a la facultad para el tomador del seguro de cubrir dichos riesgos con aseguradores que reúnan las condiciones exigidas por la legislación vigente. Dicha cláusula será aprobada por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, a propuesta del Consorcio, y se publicará en el "Boletín Oficial del Estado."

Para la cobertura de los riesgos asegurados, el CCS recibe una prima (artículo 1 de la Ley 50/80, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro) que, en algunos casos, como en el seguro de riesgos extraordinarios, adopta instrumentalmente la forma de recargos (prestaciones de carácter pública), dada la configuración del CCS como entidad pública empresarial, para reforzar los mecanismos de cobro de los recargos devengados y adeudados al CCS. La determinación de las primas y recargos se lleva a cabo en el CCS mediante técnicas actuariales, que determinan a través de modelos univariantes o multivariantes, según el caso, el precio de la cobertura de riesgo, como cualquier otra entidad aseguradora que opere en el mercado.

11 En algunos casos especiales y concretos previstos en la norma, el CCS actúa como cláusula de cierre de la cobertura de riesgos en el mercado, cubriendo aquellos riesgos que el mercado asegurador no tiene capacidad para cubrir, posicionándose como un asegurador especializado o de último recurso, manteniendo en todo caso la esencia de la naturaleza y configuración del CCS. En cualquier caso, el CCS invierte las primas y



recargos que recibe de los tomadores de seguros en los mercados financieros (ii) de acuerdo con su Política de Inversiones y según lo establecido en el artículo 79 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, como cualquier otra entidad aseguradora y a través de las plataformas de compraventa de activos financieros existentes. Asimismo, para atender el pago de las reclamaciones por contrato de seguro (indemnizaciones) y asegurar la solvencia en el tiempo de la entidad, el CCS cuenta con una reserva de estabilización de carácter acumulativa, que se nutre con los resultados positivos generados en los distintos ejercicios y que permite hacer frente a los eventos más severos o con gran poder destructivo (riesgos extraordinarios). Esta reserva, en cuanto elemento estabilizador en el tiempo de las entidades aseguradoras, está regulado en el artículo 45 del Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de ordenación y supervisión de los seguros privados, y en el Real Decreto 2013/1997, de 26 de diciembre, de regulación de las provisiones técnicas a dotar por el CCS. Se trata, por tanto, de un instrumento de solvencia dinámica que permite reforzar la solvencia patrimonial de cualquier entidad aseguradora ante desviaciones negativas y desfavorables de la siniestralidad. Por último, indicar que en el ejercicio de su actividad el CCS está sujeto a los mismos requerimientos económicos y financieros que el resto de las entidades aseguradoras. Cuenta con un patrimonio propio distinto al del estado (artículo 1 del Estatuto Legal del CCS), está sujeto al Impuesto sobre Sociedades y al Impuesto de Actividades Económicas, encontrándose dado de alta en los códigos de actividades CNAE 6512 “Seguros distintos del de vida” y CNAE 6820 “Alquiler de bienes inmobiliarios por cuenta propia”, que son los propios de la actividad de las entidades aseguradoras de no-vida. También, elabora y remite a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones la información Estadístico Contable y de Supervisión periódica, y está sujeto a Auditoría de Cuentas anuales, cuya contabilidad se elabora de acuerdo con el Plan de Contabilidad de las entidades aseguradoras.

Por tanto, el hecho de que el CCS esté destinado a satisfacer necesidades de interés general que tienen carácter mercantil o industrial, se justifica por (i) la existencia de competitividad en el mercado en el que opera, (ii) la concurrencia de ánimo de lucro, ya que su gestión se base en criterios de rendimiento, eficacia y rentabilidad, y (iii) la capacidad de la entidad para asumir el riesgo derivado de su actividad, por ello, la entidad



se clasifica, a los efectos de la LCSP, en la modalidad de entidad perteneciente al sector público que no tiene el carácter de poder adjudicador.

Así, según lo recogido en el epígrafe quinto del artículo 321 de la LCSP, “Las actuaciones realizadas en la preparación y adjudicación de los contratos por las entidades a las que se refiere el presente artículo, se impugnarán en vía administrativa de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ante el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela. Si la entidad contratante estuviera vinculada a más de una Administración, será competente el órgano correspondiente de la que ostente el control o participación mayoritaria”.

Es por ello, que, con base en lo anteriormente expuesto, el CCS no reúne los requisitos para ser considerado poder adjudicador y, por tanto, de acuerdo a los artículos 44 y siguientes de la LCSP el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales no es competente para resolver sobre esta reclamación o recurso interpuesto”.

Ahora bien, debemos recordar cómo en la actualidad el TJUE al interpretar la condición de funcionalidad, resuelve la concurrencia de intereses, generales con otros de carácter mercantil, en el sentido de que basta con que exista una actividad que satisfaga un interés general de carácter no mercantil o industrial, para entender cumplida la condición de funcionalidad y atribuir a la entidad la condición de poder adjudicador.

En efecto, para que una entidad tenga la consideración de poder adjudicador a efectos de las Directivas, basta con que exista una actividad que satisfaga un interés general de carácter no mercantil o industrial, independientemente del volumen que esta actividad suponga con respecto al resto de actividades de carácter mercantil o industrial que la entidad desarrolle, pudiendo llegar a ser una parte muy pequeña respecto al volumen total de su actividad (STJUE de 15 de enero de 1998 –C-44/96, Mannesmann § 25-, STJUE de 10 de noviembre de 1998 -C-360/96, BFI Holding § 55-, STJUE de 27 de febrero de 2003, Adolf Truley, § 56, STJUE de 5 de octubre de 2017 –C-567/15, LitSpecMet § 40-, STJUE de 3 de febrero de 2021 –C-155/19 y C-156/19 “FIGC” § 42-, STJUE de 12 de diciembre de 2022, Universale-Bau, § 54-56,).



En este sentido, uno de los fines que se asignan al CCS en el artículo 3.2 del estatuto legal del CCS, además del de cubrir los riesgos que se determinan en dicho estatuto y en las disposiciones específicas con rango de Ley, *“el consorcio podrá asumir la cobertura concertando pactos de coaseguro o aceptando en reaseguro en aquellos supuestos en que concurran razones de interés público que lo aconsejen, atendiendo la situación y circunstancias del mercado asegurador”*

Asimismo, el artículo 23 del citado estatuto legal, en cuanto a los recursos económicos del CCS, prevé, entre otros:

“b) Las subvenciones estatales precisas para la constitución de las provisiones técnicas que se realicen por imperativo legal o reglamentario con norma de directa aplicación al Consorcio y en casos de cobertura de riesgos en que exista insuficiencia de primas, cuotas o recargos”

Y el artículo 24, del citado estatuto que se refiere al *“Patrimonio y provisión técnica de estabilización”*, en el que se expresa que:

“El Patrimonio del Consorcio está constituido por todos los bienes, derechos, obligaciones y participaciones accionarias que le atribuye este estatuto legal y las demás disposiciones que le sean de aplicación, así como los que en lo sucesivo adquiera o le sean incorporados. Asimismo, integran su patrimonio las aportaciones que el Estado realice a fin de mantener el equilibrio técnico-financiero por cada ramo de aseguramiento, así como el margen de solvencia exigido al Consorcio por el ordenamiento jurídico en materia de seguros”.

Siendo ello así, entre las funciones desarrolladas por el CCS se encuentran varias que consideramos son de interés general. Nos centraremos, en aras a la brevedad en cuatro de ellas: la cobertura de los riesgos extraordinarios, el seguro obligatorio de automóviles, el seguro agrario combinado y la liquidación de entidades aseguradoras. Las cuatro son, como veremos, funciones de interés general.

1. El Consorcio asume la cobertura obligatoria de los automóviles no aceptados por las compañías aseguradoras, así como la de los organismos públicos que lo soliciten. También indemniza los daños ocasionados por vehículos desconocidos, sin seguro o robados en los



términos establecidos por el artículo 11 del Estatuto del CCS y por la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre (BOE nº 267, de 5 de noviembre de 2004).

2. Mediante la cobertura del seguro de Riesgos Extraordinarios, el Consorcio indemniza los daños producidos por fenómenos naturales o derivados de hechos de incidencia política o social, a condición de tener suscrito un seguro para las personas o bienes afectados.

Los términos en que se efectúa la cobertura por el Consorcio están desarrollados en la actualidad en el Reglamento del Seguro de Riesgos Extraordinarios, (aprobado por Real Decreto 300/2004, de 20 de febrero, y modificado por Real Decreto 1265/2006, de 8 de noviembre), en el que se definen cada uno de los riesgos cubiertos, los daños indemnizables y el alcance de la cobertura. Esta norma viene a representar las Condiciones Generales que deberán ser aplicadas por el Consorcio en la cobertura de estos riesgos, y representa la protección que, como mínimo, debe tener el asegurado.

La función del Consorcio es satisfacer las indemnizaciones derivadas de siniestros extraordinarios a los asegurados que, habiendo pagado los correspondientes recargos en su favor, no tengan amparado el riesgo extraordinario de que se trate por la propia póliza de seguro contratada con la entidad aseguradora.

Puede darse el caso excepcional de que aun habiendo pagado el correspondiente recargo de riesgos extraordinarios la póliza de seguro encomiende a la propia entidad aseguradora la indemnización de los riesgos extraordinarios. No obstante, si la entidad aseguradora no pudiera hacer frente a sus obligaciones indemnizatorias por encontrarse en quiebra, suspensión de pagos o proceso de liquidación, sería el Consorcio el que asumiría dichas obligaciones.

Como la propia entidad reconoce en su sede electrónica:

“En la práctica totalidad de los casos, no se da ninguno de los dos supuestos anteriores, por lo que las indemnizaciones derivadas de siniestros extraordinarios se abonan por el propio Consorcio.



3. A través de la liquidación de Entidades Aseguradoras, el Consorcio tiene encomendada una función de protección a los acreedores por contrato de seguro (asegurados, beneficiarios y terceros perjudicados) en los casos de compañías en liquidación encomendada al Consorcio, o que se encuentren en situación de concurso de acreedores.

Con la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, se asignó al Consorcio la función liquidadora de entidades aseguradoras, que hasta ese momento tenía encomendada la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras. En ejercicio de dicha función, el Consorcio se encarga de dirigir y administrar las aseguradoras que entran en concurso o liquidación.

4. En el ramo de los seguros combinados, se protege a los agricultores ante siniestros climatológicos sin depender de la asistencia de las Administraciones. El Consorcio de Compensación de Seguros tiene la función (garantía para ambas partes del contrato además de para las Administraciones) del control de las peritaciones y participa en el cuadro de coaseguro.

Estas cuatro funciones que actualmente desarrolla el CCS sirven claramente, van dirigidas a satisfacer el interés general. Se trata de la cobertura de riesgos no cubiertos o insuficientemente cubiertos por el mercado o de la protección de intereses específicos de los asegurados y acreedores en caso de insolvencia de una entidad de crédito.

El ejercicio de funciones dirigidas a satisfacer un interés general es notorio y relevante, no anecdótico.

En este sentido, entendemos que es muy significativo que el propio CCS haya aprobado específicamente una “*memoria de responsabilidad social 2024*”, en el que se puede leer lo siguiente (los subrayados son nuestros):

“El Consorcio de Compensación de Seguros (CCS) es una institución pública al servicio del mercado asegurador español y de la sociedad en general. Con esa vocación de servicio lleva a cabo sus múltiples funciones aseguradoras y no aseguradoras, mostrando siempre un compromiso con todas sus partes interesadas: los asegurados, las entidades aseguradoras y el resto de participantes en el sector asegurador, las administraciones



públicas, sus proveedores, etc. En definitiva, con la sociedad, y en ninguna ocasión lo ha demostrado con más claridad que en este ejercicio 2024, en el que ha sufrido la mayor siniestralidad de su historia: los daños por inundación producidos por la dana de octubre-noviembre, con efectos especialmente devastadores y dramáticos en la provincia de Valencia.

La responsabilidad social corporativa es un concepto relacionado con la puesta en valor de los beneficios generales que, en el desempeño de sus funciones principales, aportan las empresas a la sociedad más allá de los productos y servicios y la rentabilidad económica. Estos beneficios generales, más allá de los que se pueden reflejar en una la contabilidad financiera, pueden ser generados tanto por esos productos y servicios como, quizá aún más importante, por la forma en la que se lleva a cabo esa actividad.

Para el CCS, organismo público cuyo único objetivo es prestar esos servicios a la sociedad, que no se rige por criterios de beneficio económico sino por los de una gestión eficiente, la responsabilidad social es en realidad su razón de ser desde mucho antes de acuñarse este término. Por lo tanto, esta memoria pretende subrayar esta dimensión social que forma parte de la columna vertebral de la entidad y explicar que, además, su labor se realiza atendiendo a criterios socialmente responsables tanto en la relación con sus partes interesadas como en su propia operativa.

Los objetivos que la entidad se ha fijado en el ámbito de la responsabilidad social quedan plasmados en el Plan de Actuación Trienal, aprobado por el Consejo de Administración del CCS para el periodo 2023-2025, uno de cuyos tres ejes estratégicos se dedica exclusivamente a la Responsabilidad Social y la Sostenibilidad. Esta Memoria se complementa con la información que ofrece el CCS sobre algunos aspectos financieros relacionados con su actividad, publicados en detalle en su Informe Anual”

(..)

1.3. Principios y compromisos



Tomando como referente las fuentes indicadas, además de la involucración en el impulso de la Agenda 2030 y en la contribución a la consecución de los ODS, el CCS pone de relieve su responsabilidad social según el siguiente decálogo de principios y valores:

Soluciones aseguradoras a precios asequibles

i. Compromiso con los asegurados

El CCS tiene como finalidad atender, de forma eficiente, las necesidades de aseguramiento de la población española frente a riesgos de especial potencial destructivo o de particular incidencia social. En atención a este cometido, la entidad afronta el cumplimiento de sus objetivos con una predisposición abierta y sensible a esas necesidades. Por un lado, favorece el acceso a esas coberturas de forma generalizada y a un coste lo más reducido posible y, por otro, ampara y protege los derechos de los asegurados. En este sentido el CCS, ante interpretaciones y valoraciones discordantes frente a un mismo hecho, adopta por principio la opción más favorable a la persona asegurada afectada. Además, siempre favorece la consecución de acuerdos extrajudiciales en la resolución de las reclamaciones de que pueda ser objeto.

Al servicio del mercado asegurador español

ii. Integración y colaboración con el sector asegurador

El CCS es un instrumento al servicio del mercado asegurador español, del que forma parte y en el que se integra completamente, y pone al servicio del mismo las capacidades desarrolladas durante sus 70 años de funcionamiento y experiencia. Las fluidas relaciones de colaboración con el sector privado, con una clara delimitación de funciones, permiten ofrecer a una sociedad en constante transformación soluciones aseguradoras eficaces, viables y sostenibles.

Calidad del servicio y uso racional de recursos

iii. Calidad y eficacia en el desempeño de sus funciones



El CCS no tiene entre sus prioridades la obtención de una rentabilidad o beneficio económicos sino la prestación de un servicio(..).

(..)

El CCS es una entidad cuyo fin último es dar apoyo a un sector tan fundamental para el desarrollo de la economía como es el sector asegurador. Por eso, en el ejercicio de sus actividades, fomenta la protección y la resiliencia de la sociedad en general y de la economía en particular con un gran impacto en los ODS respectivos, que son:

- Como corresponde a una entidad que aporta un apoyo institucional evidente, tanto al estado como a la sociedad en su conjunto, hay un gran impacto en el ODS16: paz, justicia e instituciones sólidas. El impacto sobre este ODS se produce en todas las actividades y desde todos los puntos de vista que se considere a la institución.*
- En la prestación de apoyo a la sociedad frente a eventos catastróficos u otras adversidades financieras, la actividad del CCS tiene impacto en el ODS1: fin de la pobreza; ODS3: salud y bienestar y ODS8: trabajo decente y desarrollo económico.*
- Las diferentes soluciones aseguradoras que presta el CCS tienen, además, impacto en los ODS11: ciudades y comunidades sostenibles, ODS13: acción por el clima y ODS15: vida y ecosistemas terrestres”.*

También como actividades de interés social se encarga de gestionar el fichero informativo de vehículos asegurados (FIVA), que según la propia página web consiste en:

“El Fichero Informativo de Vehículos Asegurados (FIVA), gestionado por el CCS, es un instrumento a través del cual las personas e instituciones autorizadas, entre ellas las víctimas de accidentes de circulación, pueden obtener información sobre el aseguramiento de los vehículos implicados en tales siniestros. La consulta al fichero se realiza mediante impreso descargable desde la página web del CCS.



En el año 2024 las consultas realizadas al FIVA ascendieron un 12,0 % con respecto al año anterior y suponen una media de 7 consultas por minuto, con un total de 3.669.333 llamadas gestionadas.

Las entidades aseguradoras, en representación de sus asegurados que hubieran sufrido un accidente de circulación, pueden realizar las consultas por vía electrónica, procedimiento que también puede ser utilizado por los centros hospitalarios que atienden a los lesionados en accidentes de tráfico sobre la base de los acuerdos que se celebran con el CCS y Unespa, la asociación empresarial de entidades aseguradoras. Estos mecanismos de consulta evitan en la práctica que sea el propio perjudicado en el accidente quien necesite realizar directa y personalmente la consulta al fichero. Por esta vía se realizaron el 92,8 % de las consultas durante 2024, cuatro de cada cinco efectuadas por entidades aseguradoras”.

También otra labor llevada a cabo por el CCS es la gestión de las “consultas al registro de seguros obligatorios”.

Otro aspecto importante relacionado con actividades de interés general y no estrictamente mercantil o industrial, es la que lleva a cabo el CCS con la “VI. Compra de créditos en los procesos de liquidación de entidades aseguradoras” en la que se expresa también en la memoria de responsabilidad social antes citada:

“Los afectados por la insolvencia de una entidad aseguradora cuya liquidación se hubiera encomendado al CCS pueden conocer su situación contactando, bien con los servicios de la propia entidad en liquidación, o directamente con el CCS. En la primera fase del proceso de liquidación las solicitudes de información se canalizan también a través del Centro de Atención Telefónica (CAT) o de la página web del CCS.

Los asegurados en una compañía en liquidación, los acreedores por contrato de seguro, son los principales afectados por este proceso. Por ser ellos objeto de una especial protección, la Ley permite que el CCS pueda anticiparles el pago de sus créditos en un porcentaje superior al que, previsiblemente, resultase del plan de liquidación. Ello se lleva a cabo mediante la aplicación de los beneficios de liquidación o medidas de mejora como son, entre otras, la incorporación al activo de importes a reclamar a terceros, la valoración



de las inversiones por la cuantía que resulte superior entre su precio de adquisición o el valor de realización, y la no consideración de los gastos de liquidación anticipados por el CCS.

Otro colectivo especialmente afectado por un proceso de liquidación es el de los propios trabajadores de la entidad afectada, pilar fundamental para garantizar un proceso de liquidación más ordenado y eficaz. Por lo tanto, el legislador, siendo consciente de su importancia, habilita al CCS para que pueda adquirirles anticipadamente sus créditos, tanto por salarios como por indemnizaciones, dentro de los límites del artículo 53.1.b) del Estatuto de los Trabajadores.

Cuando existen visos de viabilidad, una de las medidas que se pone en marcha cuando se encomienda un proceso de liquidación al CCS, con el fin de paliar los efectos negativos de la no continuidad en la gestión empresarial, es la cesión de oficio de la cartera de seguros de la entidad en liquidación. Con ello se persigue principalmente que los asegurados continúen con su cobertura de seguro, evitando situaciones de riesgo que se podrían producir en otro caso, además de, si fuera posible, salvaguardar puestos de trabajo, con el consiguiente beneficio para la economía nacional”.

En otro orden de actividades, en 2020 el CCS fue designado administrador de un nuevo fondo de reserva estatal, el Fondo Español de Reserva para Garantías de Entidades Electroativas (FERGEI), creado por Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial. Este instrumento, como reconoce el CCES “*tiene por objeto la protección de la competitividad de la industria española electrointensiva mediante la cobertura por cuenta del Estado de los riesgos derivados de operaciones de compraventa a medio y largo plazo de energía eléctrica entre aquellos consumidores que tengan la condición de electrointensivos y los distintos oferentes de energía eléctrica en el mercado de producción. La creación de este fondo se enmarca en la estrategia nacional de promoción del desarrollo de fuentes de energía renovables, concibiéndose como un elemento favorecedor de la inversión en el sector, al dotar de mayor seguridad y certidumbre a los contratos”.*



Esta tarea “social” o de interés general que lleva a cabo el CCS, se ha hecho especialmente patente con motivos de los desastres ocasionados por la Dana en Valencia, pero estos principios ya estaban reflejados de manera específica e independiente en el “*Plan de Actuación Trienal*” 2023-2025”.

Por todo ello, entendemos que el CCS es un poder adjudicador no Administración Pública a la luz de la jurisprudencia del TJUE sobre los requisitos a cumplir para ello, en particular, sobre la condición de funcionalidad.

Siendo ello así, este Tribunal es competente para el conocimiento del recurso especial interpuesto con base en el artículo 47.1 de la LCSP y el artículo 3. 3 d) del mismo texto legal.

Segundo. El recurso se ha interpuesto frente a un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación, como es el acuerdo de adjudicación, conforme resulta del artículo 44.2 c) de la LCSP. Por otra parte, se trata de un contrato mixto de suministro y servicios, en el que tiene papel preponderante el primero de ellos y cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, por lo cual se reúnen los requisitos de acceso señalados en el artículo 44.1 a) de la LCSP.

Tercero. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo señalado en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto por persona legitimada al efecto conforme exige el artículo 48 de la LCSP.

Así, ha interpuesto recurso la oferta calificada en segundo lugar por lo que la estimación del recurso podría conllevar la adjudicación a su favor

Quinto. El recurso se basa en un único motivo, entender que la oferta del adjudicatario incumple el PPT pues:

1. Los monitores de los portátiles de dirección tienen una pantalla de 13,3” en lugar de las 14” exigidas.



2. Los ordenadores de sobremesa no tienen el mismo procesador, pues unos tienen un i7-13700T y otros i7-14700T.

3. Los portátiles técnicos tienen procesador Intel Core Ultra 5 225U, superior a la exigida de Intel Core Ultra 5 125U.

El órgano de contratación y la UTE adjudicataria, en cuanto al fondo del recurso, manifiestan que, en cuanto a la pantalla, mediante aclaración publicada el 16 de junio se admitió que tuviera 13" y en cuanto a los procesadores, defiende que el PPT exige unos mínimos, pero no impide ofertar productos superiores, siempre que sean compatibles.

Sexto. Como punto de partida debemos partir de la doctrina consolidada de este Tribunal que considera que, aunque el cumplimiento del PPT es una cuestión que atañe en principio a la fase de ejecución del contrato, es posible la exclusión de una oferta si resulta claro que no va a poder cumplir con dicho PPT, pues ello permite de forma eficiente evitar tener que adjudicar un contrato a una oferta que no va a poder cumplir con los requisitos del contrato, estando abocada a la resolución del contrato.

Así, como recordamos en la resolución 1135/2024, de 26 de septiembre de 2024:

“Es criterio reiterado de este Tribunal la obligación de los licitadores de cumplir con las prescripciones establecidas en el PPT siendo la consecuencia obligada, en caso de incumplimiento, la exclusión del procedimiento y, ello, al amparo de lo dispuesto en el artículo 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre y que dispone:

“Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la Mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición”.



Como señala el art. 84 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre *“Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición”*.

La determinación de si el producto ofertado cumple o no con los requisitos del PPT es una cuestión de indudable carácter técnico, sometido al principio de discrecionalidad técnica del órgano de contratación, dado que este Tribunal carece de los conocimientos técnicos para poder valorar dichas circunstancias, de modo que únicamente podemos entrar a valorar si existe motivación suficiente, si la misma incurre en discriminación o concurre algún error material o, de hecho.

En el presente caso cabe descartar de plano cualquier incumplimiento en relación con los procesadores, pues el PPT describía las características básicas, que podían ser, obviamente, mejoradas, siempre que no exista incompatibilidad técnica en los productos ofertados, algo que no se indica por el recurrente que ocurra en este caso.

Sin embargo, distinta conclusión debe alcanzarse con relación a la dimensión de la pantalla de los portátiles de dirección pues, en ese caso, no existe discusión en que el PPT exigía 14” y que la oferta del adjudicatario contemplaba portátiles con una pantalla inferior, de 13,3”.

El órgano de contratación y el adjudicatario defienden que el 16 de junio se publicó una nota aclaratoria de los pliegos en la que se admitía una pantalla mínima de 13”, señalando que las aclaraciones tienen carácter vinculante al amparo del art. 138.3 de la LCSP, conforme al cual

“3. Los órganos de contratación proporcionarán a todos los interesados en el procedimiento de licitación, a más tardar 6 días antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas, aquella información adicional sobre los pliegos y demás documentación



complementaria que estos soliciten, a condición de que la hubieren pedido al menos 12 días antes del transcurso del plazo de presentación de las proposiciones o de las solicitudes de participación, salvo que en los pliegos que rigen la licitación se estableciera otro plazo distinto. En los expedientes que hayan sido calificados de urgentes, el plazo de seis días a más tardar antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas será de 4 días a más tardar antes de que finalice el citado plazo en los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada siempre que se adjudiquen por procedimientos abierto y restringido.

En los casos en que lo solicitado sean aclaraciones a lo establecido en los pliegos o resto de documentación y así lo establezca el pliego de cláusulas administrativas particulares, las respuestas tendrán carácter vinculante y, en este caso, deberán hacerse públicas en el correspondiente perfil de contratante en términos que garanticen la igualdad y concurrencia en el procedimiento de licitación”.

Al respecto debe comenzar señalándose que el órgano de contratación no puede pretender ampararse en el art. 138.3 de la LCSP cuando su propia nota aclaratoria no cumplió con el plazo mínimo indicado en dicho precepto, pues se publicó el 16 de junio de 2025, siendo el último día para presentar ofertas el 20 de junio de 2025 a las 12:00. Es decir, difícilmente puede tener carácter vinculante una información que no se publicó con la antelación mínima prevista en el precepto que le serviría de fundamento y que permite garantizar su conocimiento por todos los potenciales licitadores con tiempo suficiente para tenerlas en cuenta en sus ofertas en condiciones de igualdad.

Sin embargo, en el presente caso, ni siquiera puede calificarse dicha nota aclaratoria como una aclaración, sino que se trataría de una modificación del PPT, por lo que debió aplicarse el art. 124 de la LCSP conforme al cual

“El órgano de contratación aprobará con anterioridad 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, los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, sus condiciones sociales y ambientales, de conformidad con los requisitos que



para cada contrato establece la presente Ley, 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”.

En este caso, una rebaja de los requisitos técnicos del producto a ofertar no puede calificarse como un mero error material, no pudiendo, por tanto, atribuirse a la nota aclaratoria el carácter vinculante que pretende el órgano de contratación, que debió modificar los pliegos retrotrayendo las actuaciones y ampliando el plazo de presentación de ofertas.

Una vez iniciado el procedimiento de adjudicación, con la publicación del anuncio de licitación, las partes se hayan constreñidas por el contenido de los pliegos, pues así lo imponen los principios de publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores.

Si los pliegos exigían una característica técnica que no era necesaria para satisfacer la necesidad funcional del órgano de contratación debió modificar los pliegos. Pero lo que no puede pretenderse es ignorar los requisitos que se establecieron en el PPT y otorgar prevalencia a una nota de “aclaración” publicada con sólo 3 días de antelación a la fecha de finalización del plazo para presentar ofertas, plazo a todas luces insuficiente para poder elaborar una oferta y que implicaría una infracción del art. 136 cuando ordena tener en cuenta, para fijar el plazo para presentar ofertas, *“el tiempo que razonablemente pueda ser necesario para preparar aquellas”*.

En consecuencia, no pudiendo considerar la nota aclaratoria como una modificación de los pliegos, por no haber acordado la retroacción del procedimiento de contratación ampliando el plazo para presentar las ofertas, debe prevalecer el contenido del PPT, siendo la oferta de la UTE adjudicataria incompatible con el mismo, lo que debió conllevar a su exclusión.

Es por ello por lo que debe acordarse la estimación del recurso anulando la adjudicación a favor de la oferta de UTE VERSIA CCS 996/2025 por incumplir el PPT y, en consecuencia, debe retrotraerse el procedimiento para que con exclusión de la proposición de la citada UTE, continúen los trámites previstos en los pliegos y en la LCSP.



Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. S.B.C., en representación de HERBECON SYSTEMS, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del contrato de “*Adquisición mediante renting o arrendamiento de equipamiento de hardware de puesto de usuario para los empleados y personal de servicio del Consorcio de Compensación de Seguros*”, expediente 996/2025, convocado por el Consorcio de Compensación de Seguros, resolución que se anula con los efectos y alcance establecidos en el párrafo final del fundamento jurídico sexto de esta resolución.

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo 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