



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 866/2025 Ciudad de Melilla nº 18/2025

Resolución nº 1285/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 18 de septiembre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. J. M. M. , contra la adjudicación del procedimiento “*Asistencia técnica para la redacción de proyecto básico, proyecto de ejecución, estudio de seguridad, dirección facultativa, coordinación en materia de seguridad y salud y gestión de residuos de las obras de construcción de edificación para un Vivero Tecnológico en los terrenos en los que se ubicaban el antiguo Puesto de Socorro y Sanidad Marítima de Melilla*”, con expediente 22/24, convocado por la SOCIEDAD PUBLICA PARA LA PROMOCION ECONOMICA DE MELILLA, PROYECTO MELILLA, S.A.U. (PROMESA); el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El día 28 de enero de 2025 fue objeto de publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de la licitación convocada por PROMESA para la contratación del servicio de “*asistencia técnica para la redacción de proyecto básico, proyecto de ejecución, estudio de seguridad, dirección facultativa, coordinación en materia de seguridad y salud y gestión de residuos de las obras de construcción de edificación para un Vivero Tecnológico en los terrenos en los que se ubicaban el antiguo Puesto de Socorro y Sanidad Marítima de Melilla*”, cuyo valor estimado es de 306.328,6 euros.

Segundo. El 20 de febrero de 2025 se reúne la mesa de contratación para la apertura del sobre relativo a la documentación administrativa. Con carácter previo al inicio de la sesión se hace constar en acta lo siguiente:



«Previo al inicio de la sesión, comparece el Sr. D. Juan José Viñas del Castillo, Subgerente de la Sociedad, que suele ostentar los cargos de Presidente o Secretario de esta Mesa, para indicar que, pudiendo existir conflicto de intereses por su presencia, se ha abstenido de formar parte de la misma para este procedimiento.

Su intervención se ve obligada al haberse producido causa sobrevenida dado que, la presidenta titular, D^a. Carolina Gorgé Lucíañez, se encuentra en baja laboral, razón por la cual, queda imposibilitada para ejercer ese cargo.

Por tal motivo, recabada información a nuestro asesor jurídico, atendiendo a lo indicado en el art. 326 de la LCSP, que regula el funcionamiento de las mesas de contratación, siendo un órgano de asistencia técnica especializada, dichas mesas estarán constituidas por un Presidente, los vocales que se determinen y un Secretario.

En el caso de PROMESA, todos los miembros de la mesa de contratación están nombrados por el Órgano de Contratación, que no es otro que su Consejo de Administración. Por ello, y dada la situación originada, en la que la presidenta se encuentra de baja médica y que su suplente se encuentra en una situación de abstención, al amparo del artículo 23 de la Ley 40/15, la mesa de contratación, válidamente constituida y por el nombramiento expreso efectuado por el órgano de contratación, podría nombrar, entre uno de sus miembros, a un presidente que pueda sustituir a los anteriores, a fin de poder celebrar válidamente la sesión convocada al efecto.

Asimismo, el art. 19.2 de la citada ley 40/15, establece que, en casos de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal, la presidencia será sustituida por el vicepresidente que corresponda, y en su defecto, por el miembro del órgano colegiado de mayor jerarquía, antigüedad y edad, por este orden.

La mesa acuerda, de manera unánime, que la presidencia accidental recaiga en la persona de D. Luis Gonzalo Romero Santamaría, Jefe Administración de PROMESA».

La causa de abstención expresada en el acta se fundamenta en que una de las dos personas físicas que concurren a la licitación tiene una relación de convivencia con la hija de quien incurre en causa de abstención.



Tercero. A renglón seguido, una vez constituida la mesa sin que D. Juan José Viñas del Castillo forme parte de la misma, se procede a la apertura de las dos ofertas presentadas, requiriéndose a D. José Antonio Fernández Fernández (en adelante JAFF) para la subsanación de su oferta (se le pide aclaración sobre si concurre, o no, en UTE).

Cuarto. El 25 de febrero de 2025 D. J. J. M. M. (en adelante JJMM) presentó escrito dirigido a la Mesa de Contratación manifestando la imposibilidad de JAFF de concurrir a la licitación por incurrir en conflicto de interés, dado que mantiene una relación de convivencia afectiva con la hija del Secretario del Consejo de Administración de PROMESA, D. Juan José Viñas del Castillo.

Quinto. Presentada la subsanación requerida, en la mesa de contratación celebrada el día 27 de febrero de 2025, se acuerda tener por subsanada la documentación administrativa y por “*admitida*” la oferta de JAFF, remitiendo el contenido del sobre B de los dos licitadores a la Comisión de Patrimonio histórico artístico para su valoración.

El acta de esta mesa fue publicada el día siguiente (28 de febrero) y en la parte inicial incluye una respuesta expresa al escrito referido en el antecedente precedente, del siguiente tenor literal:

«Con carácter previo el sr. secretario de la mesa informa a los miembros de la misma, que con fecha de 25 de febrero de 2025 ha tenido entrada por el registro general de Proyecto Melilla, SAU escrito, suscrito por el licitador don J. J. M. M. y dirigido a la mesa de contratación (se adjunta a este acta dicho documento), en el que se solicita que se estudie y aclare por la misma “la viabilidad de que la oferta presentada por el licitador Sr. D. José Antonio Fernández Fernández, pueda ser admitida atendiendo a los puntos anteriores expuestos y a la Ley de Contratos del Sector Público, dado que, aun absteniéndose el Sr. Viñas de formar parte de la Mesa de Contratación, siguen existiendo esos mismos conflictos de intereses con el Órgano Contratante.”

Toma la palabra el asesor jurídico, don Rafael Gámez Carrillo, quien informa que ha emitido nota técnica sobre solicitud efectuada por don J. J. M. M. a la mesa de contratación (Se adjunta dicho documento a este acta), aduciendo que la solicitud efectuada por el peticionario carece de fundamentación al hacer una interpretación, tanto de los hechos



acaecidos, como de la normativa, carentes de fundamentación, por lo que su solicitud deberá ser desestimada, ya que la abstención efectuada por el Sr. Viñas para intervenir en el procedimiento alcanza a todas sus fases y no únicamente a alguna de ellas y en cuanto a que el otro licitador, D. Juan Antonio Fernández Fernández, se encuentra en prohibición de contratar con la Administración, entiende, el asesor jurídico de la Mesa, que no concurre dicha causa en el mismo, ya que, el sr. Fernández, no está incurso en alguno de los supuestos del artículo 71.1 LCSP y que la interpretación de normas relativas a incompatibilidades no puede hacerse expansivamente, dado que son restrictivas de derechos, tal y como nos recuerda los informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Estatal en sus informes 48/05, de 24 de marzo de 2006, y 53/2005, de 19 diciembre».

Sexto. El día 18 de marzo de 2025 tiene entrada en el Registro Electrónico de este Tribunal recurso especial en materia de contratación donde el recurrente, JJMM, impugna el acta de la mesa referida en el expositivo anterior por entender que la oferta de JAFF debió ser excluida al concurrir la causa de prohibición de contratar del artículo 71.1.g) de la LCSP. Entiende que la abstención del Sr. Viñas no es suficiente por cuanto el conflicto permanece, dada su condición de secretario del Consejo de Administración de PROMESA, siendo dicho consejo el órgano de contratación.

Mantiene que, pese a lo afirmado por el asesor jurídico en el antecedente precedente, la abstención como secretario del Consejo no se ha producido. Cita el artículo 64 de la LCSP, la guía de la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude de la Comisión Europea (OLAF), la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, que configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y Resolución, así como distinta doctrina administrativa sobre el concepto y consecuencias de conflicto de interés.

Termina interesando que se dicte Resolución *“anulando la admisión de la oferta de José Antonio Fernández Fernández de la licitación del contrato de referencia con la consecuente inadmisión de su oferta y continúe el procedimiento con la oferta de esta parte en base a lo expuesto ut supra”*, así como la suspensión del acto recurrido.



Séptimo. El anterior recurso fue inadmitido mediante Resolución de este Tribunal nº 692/2025, de 8 de mayo de 2025, al haberse interpuesto frente a un acto de trámite no cualificado.

Octavo. Con posterioridad a dicha Resolución, tras la oportuna propuesta de la mesa, el 29 de mayo de 2025, el Consejo de Administración de PROMESA, con abstención de D. Juan José Viñas Castillo, acuerda la adjudicación del contrato en favor de JAFF.

Noveno. Frente a la Resolución anterior JJMM interpone, en fecha 12 de junio de 2025, nuevo recurso especial, que se funda en idénticos motivos que los expresados en el antecedente séptimo de esta Resolución.

Décimo. Mediante resolución de 27 de junio de 2025, dictada por la Secretaria General de este Tribunal por delegación del mismo, se acordó mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la 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

Undécimo. En fecha 1 de julio de 2025 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto al adjudicatario, otorgándole un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. En las alegaciones presentadas por JAFF, defiende la inexistencia del hipotético conflicto de intereses planteado por el recurrente, habiéndose salvado con la abstención del Sr. Viñas en el mismo momento en el que tuvo constancia de la presentación de oferta por JAFF. Por ello, solicita la desestimación del recurso. Asimismo, alega que la oferta de JJMM debiera ser excluida por incumplimiento de las condiciones establecidas en la licitación. Por último, solicita que se valore la posible actuación con mala fe del recurrente.

Duodécimo. Ha presentado informe el órgano de contratación donde interesa la desestimación del recurso al haber dado cumplimiento D. Juan José Viñas Castillo a las previsiones del artículo 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, para supuestos como el presente, y haberlo hecho desde el mismo momento en que conoce la causa de abstención.

Añade que la abstención es total (por tanto, también afecta a su condición de secretario del órgano de contratación -consejo de administración-) pese a que, como tal secretario, concurre a las sesiones sin derecho a voto. Añade que no concurren la causa establecida en el artículo 71.1.g) de la LCSP y que tales causas deben ser objeto de interpretación restrictiva.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver el presente recurso corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.3 y 47.1 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) y el Convenio suscrito el 13 de noviembre de 2024 entre el Ministerio de Hacienda y la Ciudad de Melilla sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales (BOE 21 de noviembre de 2024).

Segundo. El recurso se interpone dentro del plazo de 15 días hábiles a que se refiere el artículo 50.1.d) de la LCSP.

Tercero. El recurso se interpone en relación con un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los umbrales establecidos en el artículo 44.1 a) de la LCSP. Además, el acto recurrido, -el acuerdo de adjudicación- es susceptible de recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.2.c) de la LCSP.

Cuarto. El recurrente se encuentra legitimado para la interposición del recurso especial, conforme al artículo 48 de la LCSP, al ser el otro candidato que presentó oferta admitida a licitación, de suerte que tiene interés legítimo en la anulación del acuerdo de adjudicación (art. 48 de la LCSP).

Quinto. Entrando en el fondo del recurso, este Tribunal entiende que el mismo carece manifiestamente de fundamento jurídico. El artículo 71.1, letra g) de la LCSP, que se cita como infringido, establece que *“no podrán contratar con las entidades previstas en el*



artículo 3 de la presente Ley con los efectos establecidos en el artículo 73, las personas en quienes concurra alguna de las siguientes circunstancias:

(...)

g) Estar incurso la persona física o los administradores de la persona jurídica en alguno de los supuestos de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado o las respectivas normas de las Comunidades Autónomas, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los términos establecidos en la misma.

La prohibición alcanzará a las personas jurídicas en cuyo capital participen, en los términos y cuantías establecidas en la legislación citada, el personal y los altos cargos a que se refiere el párrafo anterior, así como los cargos electos al servicio de las mismas.

La prohibición se extiende igualmente, en ambos casos, a los cónyuges, personas vinculadas con análoga relación de convivencia afectiva, ascendientes y descendientes, así como a parientes en segundo grado por consanguinidad o afinidad de las personas a que se refieren los párrafos anteriores, cuando se produzca conflicto de intereses con el titular del órgano de contratación o los titulares de los órganos en que se hubiere delegado la facultad para contratar o los que ejerzan la sustitución del primero”.

La referida prohibición de contratar se refiere, de manera clara y terminante, a aquellas personas físicas o administradores de personas jurídicas que tengan la condición de alto cargo o que, por su condición de empleado público o cargo público representativo, estén sometidos a alguna clase de incompatibilidad legal. Dicha prohibición se extiende, además, a personas jurídicas en cuyo capital participen las citadas personas.

Y respecto del último párrafo, que es en el que se centra el recurrente, “*en ambos casos*” (es decir, persona física o administrador de persona jurídica y cuando tengan participación en el capital de estas últimas) puede aplicarse también a determinadas personas que, por su relación con los primeros (altos cargos, empleados públicos o representantes), produzca



conflicto de interés con el titular del órgano de contratación o los titulares de los órganos en caso de delegación o los que ejerzan la sustitución del primero.

En todo caso, procede recordar que las prohibiciones para contratar constituyen excepciones al principio de libertad de acceso a la contratación pública, por lo que han de ser objeto de interpretación y aplicación restrictiva. Así lo dijimos en nuestra resolución de Pleno nº 1111/2022, de 22 de septiembre:

“Las prohibiciones de contratar son circunstancias legalmente previstas que impiden a determinadas personas físicas o jurídicas participar en los procedimientos de contratación del sector público, de ahí que su interpretación deba ser restrictiva tanto en cuanto al supuesto de hecho para su aplicación como en cuanto a su vigencia inicial y retroactiva, esto es, la posible extensión de sus efectos respecto de contratos ya adjudicados que se encuentren en fase de ejecución”.

Descendiendo al supuesto que nos ocupa, se ha reconocido (en la motivación de la abstención de JJMM de las reuniones de la mesa de contratación), que el licitador JAFF mantiene una relación sentimental con la hija de JJMM, sin embargo, el párrafo al que alude el recurrente se refiere, en primer término a *“cónyuges, personas vinculadas con análoga relación de convivencia afectiva, ascendientes y descendientes, así como a parientes en segundo grado por consanguinidad o afinidad de las personas a que se refieren los párrafos anteriores”*, por lo que siendo JAFF la pareja sentimental de una descendiente de JJMM, no se habría acreditado que JAFF se encuentre en el supuesto de hecho del tercer párrafo del artículo 71.1 d) de la LCSP.

Asimismo, dicho párrafo exige un segundo requisito y es que se produzca conflicto de intereses con el titular del órgano de contratación o los titulares de los órganos en que se hubiere delegado la facultad para contratar o los que ejerzan la sustitución del primero.

No cabe duda de que la situación es potencialmente generadora de un conflicto de interés, en los términos que señala el artículo 64 de la LCSP, el cual comprende *“cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer*



que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación", no obstante, dicho riesgo ha sido adecuada y tempestivamente prevenido a través de los mecanismos legalmente previstos para ello y, singularmente, a través de la tramitación de una abstención conforme al artículo 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Además, JAFF se abstenido igualmente de actuar como Secretario en la reunión del órgano de contratación en la que se decide la adjudicación del contrato.

En consecuencia, este Tribunal considera que el adjudicatario JAFF no se encuentra en la situación descrita en el artículo 71.1 g) de la LCSP, por los motivos invocados por el recurrente, procediendo la desestimación del recurso y confirmación de la adjudicación del contrato.

Sexto. Respecto de los supuestos incumplimientos en la oferta técnica del recurrente que invoca el adjudicatario, cabe señalar que no pueden hacerse valer en el trámite de alegaciones al recurso especial interpuesto por aquel, sino que han de articularse a través de un recurso especial autónomo interpuesto en forma y plazo contra el acto del procedimiento de contratación que se considere, dando oportunidad de pronunciarse sobre los mismos al órgano de contratación y a quien resulte afectado.

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. J. J. M. M. , contra la adjudicación del procedimiento "*Asistencia técnica para la redacción de proyecto básico, proyecto de ejecución, estudio de seguridad, dirección facultativa, coordinación en materia de seguridad y salud y gestión de residuos de las obras de construcción de edificación para un Vivero Tecnológico en los terrenos en los que se ubicaban el antiguo Puesto de Socorro y Sanidad Marítima de Melilla*", con expediente 22/24, convocado por la SOCIEDAD PUBLICA PARA LA PROMOCION ECONOMICA DE MELILLA, PROYECTO MELILLA, S.A.U. (PROMESA).

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 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES