



Recurso nº 1124/2025

Resolución nº 1136/2025

Sección 1ª

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

En Madrid, a 31 de julio de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. F. J. M. J. , en representación de ACCIONA GREEN ENERGY DEVELOPMENTS, S.L.U., contra el acuerdo del Pleno de la Junta de Contratación Centralizada de 27 de junio de 2025, por virtud del cual se acuerda la adjudicación del lote 1 del “*acuerdo marco para el suministro de energía eléctrica (AM 23/2024)*”, convocado por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda ha tramitado el procedimiento para la licitación, por procedimiento abierto, del acuerdo marco para el suministro de energía eléctrica (AM 23/2024)

El valor estimado del acuerdo marco es de 3.800.000.000,00, IVA excluido. El valor estimado del lote 1, correspondiente a la Península, es de 3.400.000.000,00, IVA excluido.

Segundo. El anuncio de licitación del citado procedimiento fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 1 de enero de 2025, en el Diario Oficial de la Unión Europea el 2 de enero de 2025 y en el Boletín Oficial del Estado el 24 de enero de 2025.

Tercero. La licitación se encuentra sujeta a lo previsto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en lo sucesivo LCSP), en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto 817/2009) y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones



Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en lo sucesivo, RGLCAP).

Cuarto. En el plazo de presentación de ofertas, fueron cinco los licitadores que concurrieron al procedimiento para la adjudicación del lote 1, entre ellos, la mercantil recurrente.

Quinto. Constituida la Comisión Permanente de la Junta de Contratación Centralizada con fecha de 13 de febrero de 2025, procedió a la apertura de la documentación administrativa, acordó admitir a cuatro de los licitadores que concurrieron a la adjudicación del lote 1 y resolvió requerir la subsanación de la proposición presentada por GAS NATURAL COMERCIALIZADORA, S.A.

Sexto. Con fecha de 20 de febrero de 2025, la Comisión Permanente de la Junta de Contratación Centralizada acordó la admisión de GAS NATURAL COMERCIALIZADORA, S.A., al procedimiento de licitación y procedió a la apertura de los sobres correspondientes a las ofertas evaluables mediante fórmulas. Tras tal apertura, acordó remitir la documentación al órgano proponente, la Subdirección General de Contratación Centralizada de Servicios y Suministros para la Gestión de Inmuebles, para la emisión de un informe técnico relativo a la valoración de ofertas.

Séptimo. La Subdirección General de Contratación Centralizada de Servicios y Suministros para la Gestión de Inmuebles emitió, con fecha de 24 de febrero de 2025, un informe proponiendo la clasificación de todas las empresas concurrentes a los cinco lotes, al no haberse alcanzado el número máximo de mercantiles adjudicatarias previstas en los pliegos.

Octavo. Constituida de nuevo la Comisión Permanente de la Junta de Contratación Centralizada con fecha de 27 de febrero de 2025, resolvió hacer suyo el informe técnico, aprobó la clasificación de ofertas y, tras comprobar que ninguna de las ofertas se hallaba incurso en presunción de anormalidad, propuso la adjudicación del lote 1 con arreglo a la clasificación siguiente:



NÚMERO	LICITADOR	CLASIFICACIÓN
3	ENDESA ENERGÍA, S.A.U.	1º
1	ACCIONA GREEN ENERGY, S.L.U.	2º
5	IBERDROLA CLIENTES, S.A.U.	3º
4	GAS NATURAL COMERCIALIZADORA, S.A.	4º
6	THE YELLOW ENERGY, S.L.U.	5º

Asimismo, la Comisión Permanente de la Junta de Contratación Centralizada acordó requerir a las licitadoras seleccionadas para que aportaran la documentación prevista en la Cláusula 13 del pliego de cláusulas administrativas particulares en el plazo máximo de diez días hábiles.

Noveno. Con fecha de 20 de marzo de 2025, la Comisión Permanente de la Junta de Contratación Centralizada procedió a la calificación de la documentación acreditativa de los requisitos previos y acordó requerir a cuatro de los licitadores participantes en el lote 1, a fin de que subsanaran, en un plazo de tres días naturales, los defectos u omisiones detectados.

Décimo. Al no haber atendido en los términos exigidos el requerimiento de subsanación la mercantil THE YELLOW ENERGY, S.L.U., la Comisión Permanente de la Junta de Contratación Centralizada confirmó, con fecha de 3 de abril de 2025, la siguiente propuesta de adjudicación:

NÚMERO	LICITADOR	CLASIFICACIÓN
3	ENDESA ENERGÍA, S.A.U.	1º
1	ACCIONA GREEN ENERGY, S.L.U.	2º
5	IBERDROLA CLIENTES, S.A.U.	3º
4	GAS NATURAL COMERCIALIZADORA, S.A.	4º



Undécimo. Con fecha de 24 de abril de 2025, la Comisión Permanente de la Junta de Contratación Centralizada requirió a las mercantiles propuestas como adjudicatarias del lote 1 la documentación prevista en el artículo 29 del Reglamento (UE) 2022/2560 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior. Además, con fecha de 22 de mayo de 2025, la Comisión Permanente de la Junta de Contratación Centralizada constató que la documentación había sido correctamente presentada por los cinco licitadores y acordó su remisión a la Comisión Europea, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 29.2 del Reglamento (UE) 2022/2560 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022.

Duodécimo. El Pleno de la Junta de Contratación Centralizada acordó con fecha de 27 de junio de 2025 adjudicar el lote 1 del acuerdo marco para el suministro de energía eléctrica (AM 23/2024) en los términos propuestos por la Comisión Permanente de la Junta de Contratación Centralizada.

Decimotercero. Disconforme con tal acuerdo de adjudicación, con fecha de 18 de julio de 2025, ACCIONA GREEN ENERGY DEVELOPMENTS, S.L.U., ha interpuesto recurso especial en materia de contratación en el que solicita su anulación, para lo cual defiende que la prestación contratada ha devenido de imposible cumplimiento y que el procedimiento de licitación ha caducado.

Decimocuarto. Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría del Tribunal, el órgano de contratación ha remitido el expediente y un informe con fecha de 22 de julio de 2025 en el que solicita la desestimación del recurso interpuesto.

Decimoquinto. El 22 de julio de 2025, la Secretaría del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, dio traslado del recurso a los restantes interesados, para que en el plazo de cinco días hábiles presentaran alegaciones. Consta escrito presentado por D^a. Carolina García de Ascanio, en nombre de la empresa IBERDROLA CLIENTES, S.A.U., limitándose a señalar que *“No tenemos alegaciones al respecto”*.



Decimosexto. La secretaria general del Tribunal, por delegación de éste, resolvió, con fecha de 22 de julio de 2025, conceder la medida provisional consistente en mantener la suspensión del lote 1 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.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolver los recursos especiales en materia de contratación que se dicten en el ámbito de los poderes adjudicadores del sector público estatal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP.

Segundo. De acuerdo con el artículo 44.2.c) de la LCSP, pueden ser objeto de recurso los actos de adjudicación. Además, el contrato de referencia es un acuerdo marco de suministro cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, por lo que el recurso se dirige frente a una actuación impugnabile, ex art. 44.1 a) y b).

Tercero. En aplicación del artículo 48 de la LCSP ha de analizarse si la entidad recurrente ostenta legitimación activa para la interposición del recurso. Establece dicho precepto:

“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”.

Reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo manifiesta que el interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga (en tal sentido, Resolución 799/2025, de 29 de mayo).



Pues bien, en anteriores ocasiones, este Tribunal ha reconocido la legitimación de la mercantil adjudicataria para recurrir su propia resolución de adjudicación, y ello siempre que en el mismo recurso se acreditara que el acto impugnado suponía algún tipo de perjuicio que pudiera repercutir, de forma directa o indirecta en su esfera jurídica particular. Es el caso, por ejemplo, de la Resolución 13/2022, de 14 de enero, citada por la recurrente:

“La legitimación del recurrente es, sin duda a la vista del precepto, discutible. Es así que, siendo el recurrente adjudicatario de una licitación en Acuerdo Marco en que, voluntariamente, ha participado, no podemos entender que el acuerdo objeto del recurso pueda resultarle perjudicial.

Ello no obstante, las alegaciones del recurso ponen de manifiesto que la propia adjudicación del contrato basado (decisión objeto del recurso) afecta a sus intereses y, lo que debería ser un beneficio, constituye para la recurrente una resolución perjudicial al mismo. De otro punto de vista, el beneficio teórico de la resolución de adjudicación, muta en el presente caso, en un perjuicio. Y, aun cuando el perjuicio sea directamente imputable a su oferta, sí aparece anudado (en los términos de la controversia) al acuerdo impugnado. Hemos de traer a colación sobre la legitimación del adjudicatario para impugnar la adjudicación la Resolución de este Tribunal nº 455/2020, en el seno del recurso 195/2020, de 26 de marzo de 2020, que reproduce su Resolución anterior 506/2018, de 25 de mayo de 2018 (...).”

En el presente caso, la mercantil recurrente sostiene que la formalización del acuerdo marco podría abocarla a un escenario de pérdidas inasumible y, acompaña, a tal fin, una comparativa de las previsiones económicas existentes antes y después del denominado “cero energético” (doc. 4 del recurso). Ciertamente, el segundo de los escenarios, que contempla unas pérdidas millonarias, constituye un elemento probatorio que permite inferir, siquiera indiciariamente, la existencia de posibles perjuicios del acto impugnado, y que obliga a aceptar la legitimación de la mercantil recurrente para la interposición del recurso formulado.

El órgano de contratación, por su parte, cuestiona la legitimación de la recurrente al advertir que, de hacer uso de las facultades legales que el artículo 158 LCSP reconoce a los

licitadores, aquella bien pudo retirar su proposición y escapar de los perjuicios económicos que hoy reprocha al órgano de contratación, y que trata de combatir a través del presente recurso. A juicio de este Tribunal, sin embargo, tal conducta constituye un elemento que debe ser valorado al analizar los argumentos relativos al fondo del recurso, pero que no compromete su admisibilidad.

En tales circunstancias, y considerando también el principio *pro actione* que debe presidir esta cuestión, procede reconocer legitimación a la mercantil recurrente.

Cuarto. El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles que establece el artículo 50.1 de la LCSP. Consta, en concreto, que el recurso ha sido interpuesto el día 18 de julio de 2025, y, por lo tanto, en el plazo legalmente establecido, pues la resolución impugnada fue notificada a la mercantil recurrente con fecha de 27 de junio de 2025.

Quinto. Satisfaciéndose, por lo tanto, los requisitos de admisibilidad, se hace necesario examinar el fondo del recurso interpuesto.

Con carácter preliminar, la mercantil recurrente expone el funcionamiento del mercado eléctrico y el mecanismo de formación de los precios de la energía que adquieren las comercializadoras, se refiere al apagón energético producido el 28 de abril y a las posteriores restricciones técnicas introducidas por Red Eléctrica de España y avanza que, como consecuencia de tales circunstancias, el contrato ha devenido de imposible cumplimiento.

A continuación, ACCIONA GREEN ENERGY DEVELOPMENTS, S.L.U., alega que el acuerdo marco resulta de imposible ejecución en los términos licitados, para lo cual subraya que tal imposibilidad deriva de circunstancias imprevisibles en el momento de su perfección, y defiende, además, que tal aparición sobrevenida constituye causa de nulidad de la relación contractual. Finalmente, la mercantil recurrente denuncia una pretendida infracción del principio de eficiente utilización de los fondos destinados a la adquisición de bienes y alega que la adjudicación habría sido acordada en un procedimiento de licitación caducado.



El órgano de contratación, por su parte, rebate los argumentos de la mercantil recurrente y solicita la desestimación del recurso interpuesto. En concreto, y como se verá, el órgano de contratación afirma que corresponde a la mercantil adjudicataria sufrir las consecuencias de los riesgos inherentes al principio de riesgo y ventura, niega que el contrato haya devenido imposible, defiende que no existe vulneración de los principios reguladores de la contratación pública y, en último lugar, rechaza que se haya producido la caducidad del procedimiento de licitación.

Sexto. El primero de los alegatos de la mercantil recurrente aparece referido, según se ha visto, a la pretendida imposibilidad de ejecución del acuerdo marco en los términos licitados. En particular, el recurso sostiene que las restricciones técnicas introducidas por Red Eléctrica de España tras el cero energético habrían abocado a las comercializadoras a un escenario de pérdidas inasumibles, y subraya que, además, existen elementos que permiten inferir que tales restricciones no son puntuales, sino que, probablemente, se mantengan en el tiempo. En concreto, ACCIONA GREEN ENERGY DEVELOPMENTS, S.L.U., afirma que formalizar el acuerdo marco en los términos licitados conllevaría un sobrecoste, para tal operador económico, de 5.478.064 euros, y defiende que dicho cambio de circunstancias, imprevisible a la fecha de presentar su proposición, supondría la imposibilidad de ejecución de la prestación contratada. De una parte, y según afirma, tal imposibilidad sería causa determinante de la resolución con arreglo a lo dispuesto en el artículo 211.1.g) de la LCSP y en la cláusula 26 del pliego de cláusulas administrativas particulares y, de otra, sería asimilable a la nulidad de la relación contractual.

El órgano de contratación, por su parte, niega que se haya producido una obsolescencia sobrevenida e invoca el principio de riesgo y ventura, que implica, según sostiene, la asunción de las posibles alteraciones en los diferentes componentes del coste del término de energía objeto de licitación.

Y así, una vez examinados los diferentes alegatos, resulta forzoso convenir con el órgano de contratación y desestimar el primero de los motivos de impugnación del recurso especial en materia de contratación interpuesto. En primer lugar, conviene señalar que, como recoge el órgano de contratación en su informe, la mercantil recurrente participó voluntariamente en un procedimiento de licitación cuyo único criterio de valoración era el



precio (Cláusula Séptima del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares – pág. 12/73 del doc. 6 del expediente administrativo) y aceptó, a través de tal participación, el principio de riesgo y ventura que los pliegos recogieron de forma expresa. En particular, la cláusula decimonovena de tales pliegos (pág. 33/73 del doc. 6 del expediente administrativo), señalaba:

“Cláusula 19 EJECUCIÓN DEL ACUERDO MARCO

*La ejecución del acuerdo marco se ajustará a lo establecido en el artículo 300 de la LCSP, y se llevará a cabo mediante la adjudicación de los contratos basados en el mismo, **los cuales se realizarán a riesgo y ventura de los contratistas**, con sujeción a las condiciones establecidas en los contratos basados, en el acuerdo marco, en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en el pliego de prescripciones técnicas particulares, en el documento de licitación del contrato basado y en las ofertas de las empresas adjudicatarias, y de acuerdo con las instrucciones que para su interpretación dé al contratista el responsable del acuerdo marco o el órgano de contratación.*

Las responsabilidades del contratista frente a la Administración y frente a terceros en relación con las obligaciones derivadas del acuerdo marco y de los contratos en él basados serán las previstas en los artículos 192 a 196 de la LCSP”.

De igual forma, la cláusula séptima del pliego de cláusulas administrativas particulares recogía, expresamente, que el precio máximo ofertado por las empresas (y que se configuraba como un umbral superior que no podía ser rebasado en las ulteriores licitaciones de contratos basados) incluiría todos los componentes del coste del término de la energía, salvo determinados peajes y cargos. Entre los costes incluidos, de hecho, la cláusula en cuestión se refería, de forma expresa, al coste de adquisición de la energía (pág. 13/73 del doc. 6 del expediente administrativo), al señalar:

*“(…) El precio kWh ofertado por las empresas **incluirá todos los componentes del coste del término de energía, salvo los peajes de transporte y distribución y los cargos del sistema eléctrico.** A título enunciativo, se incluye en el precio kWh el **coste de adquisición de la energía**, las retribuciones al operador del mercado y al operador del sistema, los pagos por capacidad, las pérdidas en red, gastos financieros, gastos*

generales, margen comercial y tasas y tributos, a excepción del IVA o impuesto indirecto equivalente y del impuesto eléctrico”.

Obviamente, la presentación de proposiciones en el procedimiento de licitación implicaba la aceptación incondicionada de los pliegos (artículo 139.1 de la LCSP), y, con ello, del mencionado principio de riesgo y ventura. En tal sentido, resultan esclarecedoras las propias explicaciones ofrecidas en el recurso acerca del reparto de riesgos en el funcionamiento del mercado eléctrico, donde se expone, en detalle, y, por ejemplo, que, en el sistema del precio fijo, que se mantiene constante durante todo el término del contrato, *“independientemente de las fluctuaciones del mercado”*, es la comercializadora quien asume íntegramente el riesgo de una subida del precio de la electricidad, y quien, correlativamente, se beneficia de una eventual bajada (pág. 8/29 del recurso).

Sorprende, en consecuencia, que, una vez explicado, minuciosamente, el reparto de riesgos inherente a cada uno de los sistemas de precio, y habiendo formulado proposición para participar en un procedimiento de licitación que obligaba a presentar unos precios unitarios máximos en la fase de adjudicación del acuerdo marco (pág. 12/73 del doc. 6 del expediente administrativo), lamente ahora la mercantil recurrente unas fluctuaciones que, según afirma, conllevan necesariamente un escenario de pérdidas. Y es que los pliegos rectores de tal procedimiento obligaban, precisamente, a lo contrario: la ejecución del acuerdo marco se contemplaba a riesgo y ventura del contratista, de forma que es tal contratista quien debe pechar con el riesgo de que las fluctuaciones del mercado generen unos costes superiores a los precios máximos contemplados en la oferta.

En segundo lugar, y en línea con lo anterior, conviene traer a colación el principio de prohibición de una actuación contraria a sus propios actos, tradicionalmente asociado con el brocardo latino *venire contra factum proprium non valet*. Así pues, de una parte, y como se ha explicado, la mercantil recurrente acató, de forma voluntaria e incondicionada, los pliegos rectores del procedimiento, sin que resulte aceptable que hoy cuestione las consecuencias de la aplicación de estos. Además, y de otra, como destaca el órgano de contratación en su informe, una vez transcurrido el plazo máximo para la adjudicación del acuerdo marco, la mercantil recurrente pudo haber ejercitado su derecho a retirar su oferta, pero prefirió no hacer uso de tal facultad.



Tal omisión, además, es especialmente relevante si se toma en consideración que las medidas excepcionales de Red Eléctrica de España derivadas del cero energético ocurrido el 28 de abril de 2025, a las que se alude en el recurso para justificar la inviabilidad de su oferta, se adoptaron mucho antes de la adjudicación del acuerdo marco.

En otras palabras: habiendo escogido acatar, de forma voluntaria, los riesgos de la ejecución del contrato, y habiendo preferido permanecer en la licitación, cuando dispuso de la oportunidad legal para retirar su proposición, la conducta de ACCIONA GREEN ENERGY DEVELOPMENTS, S.L.U., en el presente recurso resulta contraria a sus propios actos, y no puede ser acogida.

En tercer término, y a mayor abundamiento, se impone también advertir que resultan irrelevantes los argumentos expuestos en el recurso con relación a la posible concurrencia de una causa de resolución contractual por la imposibilidad de cumplir la prestación en los términos inicialmente pactados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 211.1.g) de la LCSP y en la Cláusula 26 del pliego de cláusulas administrativas particulares. Evidentemente, la resolución contractual es un procedimiento bien distinto del que nos ocupa, que aparece sujeto a unas reglas diferentes, y que atiende a una finalidad que nada tiene que ver con las propias del procedimiento de adjudicación de contratos, ni con el recurso especial en materia de contratación que contempla la LCSP. Así, mientras el recurso especial en materia de contratación se configura como una oportunidad para depurar las decisiones “*no conformes a derecho*” (artículo 57.2 de la LCSP) que pudieran haberse dictado en el seno del procedimiento de licitación y que fueran susceptibles de recurso, las causas de resolución del contrato se constituyen, por el contrario, como una prerrogativa de la que dispone el órgano de contratación para dejar sin efecto contratos en los que, aun siendo válidos, concurren determinados supuestos que aconsejan su terminación.

Huelga decir, además, que la tramitación de uno y otro procedimiento es completamente distinta. A modo de ejemplo, y sin carácter exhaustivo, procede señalar que las diferencias relevantes alcanzan a la forma de incoarse el propio procedimiento, pues el procedimiento de resolución puede iniciarse de oficio o a instancia del contratista (artículo 212.2 de la LCSP); a los trámites necesarios, ya que el procedimiento de resolución, incluye, entre



otras cuestiones, el preceptivo dictamen del Consejo de Estado (artículo 191.3 de la LCSP); o a los efectos de uno u otro, pues, en caso de resolución, se prevé, además, una indemnización del tres por ciento de la prestación dejada de realizar, salvo que la causa sea imputable al contratista (artículo 213.4 de la LCSP).

Ítem más, es reiterada la doctrina de este Tribunal que rechaza la invocación a futuro de causas de resolución, cuando el contrato ni siquiera se ha perfeccionado. Señalábamos, por ejemplo, en la Resolución 994/2020, de 18 de septiembre:

*“En cuanto al fondo del asunto, debemos comenzar analizando las pretensiones de la parte recurrente en relación con la resolución del contrato, o, subsidiariamente, su modificación. **Y ello en la medida en que, tal y como pone de manifiesto el OC en su informe, no es posible resolver el contrato, ni tampoco modificarlo, antes de que el mismo se haya perfeccionado.** En este sentido, señala el artículo 36 de la LCSP que ‘1. Los contratos que celebren los poderes adjudicadores, a excepción de los contratos menores y de los contratos basados en un acuerdo marco y los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición a los que se refiere el apartado 3 de este artículo, se perfeccionan con su formalización’.*

*Invoca la recurrente la causa de resolución prevista en el artículo 313.1 de la LCSP, relativa al ‘desistimiento antes de iniciar la prestación del servicio o la suspensión por causa imputable al órgano de contratación de la iniciación del contrato por plazo superior a cuatro meses a partir de la fecha señalada en el mismo para su comienzo, salvo que en el pliego se señale otro menor’. Pues bien, para que concurra esta causa, dicho desistimiento o suspensión debe producirse antes del inicio de la prestación del servicio, pero lógicamente después de la formalización del contrato (...). **Al fin y al cabo, puesto que la resolución implica dejar sin efecto el contrato, para que tenga lugar es indispensable que previamente el contrato se haya celebrado, no bastando para ello con el acuerdo de adjudicación si la formalización, como es el caso, no ha tenido lugar**”.*

En cuarto lugar, se hace necesario señalar que, en contra de lo alegado en el recurso, no queda en absoluto acreditado que, en el presente caso, nos encontremos ante una



prestación de cumplimiento imposible, ni mucho menos que tal supuesta imposibilidad determine, como se aduce, la nulidad del contrato.

La mercantil recurrente invoca los artículos 1184 y 1172 del Código Civil y el principio *imposibilia nemo tenetur* para afirmar que nos encontramos ante una “*causa económica de imposibilidad*” (pág. 19/29 del recurso), tras lo cual cita, en su apoyo, la sentencia de 21 de abril de 2006, de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo (rec. 2579/1999). Sin embargo, y como se ha avanzado, el recurso no demuestra, en puridad, que nos hallemos ante una prestación imposible de satisfacer.

De entrada, se impone recordar que los contratos administrativos se rigen, con carácter general, por la LCSP y sus disposiciones de desarrollo, y que solo supletoriamente resultan de aplicación las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado (art. 25.2 de la LCSP). Lo anterior resulta relevante, porque la cita, en materia de preparación y adjudicación de contratos administrativos, de los artículos del Código Civil, o la invocación de la jurisprudencia que interpreta las normas de Derecho privado tiene, en consecuencia, una utilidad limitada en tales casos.

Pero es que, aun de aceptarse la relevancia de las normas de Derecho privado que la mercantil recurrente invoca, no podría admitirse la conclusión postulada. Y es que lo cierto es que la propia jurisprudencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, a la que acude la mercantil recurrente, ha confirmado que no pueden ser asimiladas las dificultades económicas en la ejecución del contrato a la imposibilidad de cumplir las prestaciones contratadas. Así, señalaba la sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 5 de junio de 2014 (rec. 733/2012):

“Esta sentencia analiza con detalle la imposibilidad de cumplimiento y la dificultad extraordinaria y recoge la detallada sentencia de 30 abril 2002 sobre ello; procede reproducir su doctrina:

‘Esta Sala, en profusa jurisprudencia, ha abordado las cuestiones de mayor interés que suscita la aplicación de los artículos cuya infracción se denuncia en el recurso, y tiene declarado: 1.- La regulación de los arts. 1272 y 1184 (éste se refiere a las obligaciones de hacer aunque la imposibilidad se aplica también, analógicamente, a las obligaciones de dar



ex art. 1182, SS. 21 febrero 1991, 29 octubre 1996, 23 junio 1997) recoge una manifestación del principio ‘ad impossibilia nemo tenetur’ (Sentencias 21 enero 1958 y 3 octubre 1959), que aquí se concreta en la regla de que no existe obligación de cosas imposibles (‘impossibilia nulla obligatio est’: D. 50, 17, 1185), **cuya aplicación exige una imposibilidad física o legal, objetiva, absoluta, duradera y no imputable al deudor** (Sentencias 15 febrero y 21 marzo 1994, entre otras); 2.- La aplicación debe ser objeto de **una interpretación restrictiva y casuística** -atendiendo a los ‘casos y circunstancias’- (Sentencias 10 marzo 1949, 5 mayo 1986 y 13 marzo 1987), **pudiendo consistir en una imposibilidad física o material** (la Sentencia de 16 de diciembre 1970 se refiere también a la moral, y la de 30 de abril de 1994 a la imposibilidad económica), **o legal, que se extiende a toda imposibilidad jurídica**, pues abarca tanto la derivada de un texto legal, como de preceptos reglamentarios, mandatos de autoridad competente, u otra causa jurídica, (Sentencias, entre otras, 15 diciembre 1987, 21 noviembre 1958, 3 octubre 1959, 29 octubre 1970, 4 marzo, 11 mayo 1991 y 26 julio 2000); 3.- A la imposibilidad se equipara la dificultad extraordinaria (S. 6 octubre 1994), pero no cabe confundir dificultad con imposibilidad (...) 7.- **No hay imposibilidad cuando se puede cumplir con un esfuerzo la voluntad del deudor** (Sentencias 8 junio 1906, 7 abril 1965, 6 abril 1979, 12 marzo 1994, 20 mayo 1997, entre otras)”.

Y, en términos similares, concluía la sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2024 (rec. 6363/2023):

“Para que el deudor quede liberado de su obligación es preciso que la prestación sea imposible, conforme a los arts. 1182 y 1184 CC que, sin prejuzgar la facultad resolutoria del acreedor sinalagmático, permiten que el deudor de una prestación que ha devenido objetivamente imposible quede liberado de su obligación. **Y en este caso la prestación debida por el deudor de pagar las rentas, en cuanto deuda de dinero, sigue siendo posible.** Incluso, la misma recurrente las consignó para poder apelar en este procedimiento de desahucio. No puede afirmarse que la arrendataria quedara liberada de su obligación de pagar la renta por causa de fuerza mayor.

En este sentido, la jurisprudencia de la sala ha negado que en las deudas pecuniarias el deudor pueda quedar liberado al amparo de los arts. 1182 y 1184 CC. Así, en la sentencia



820/2012, de 17 de enero de 2013, seguida de otras, como la sentencia 266/2015, de 19 de mayo, se dijo:

*‘El régimen de los arts. 1182 a1184 CC, referido a la pérdida de la cosa debida como causa de extinción de la obligación de entregarla, y a la liberación del deudor cuando este lo sea de una obligación de hacer y la prestación resultare legal o físicamente imposible, se compadece mal con los hechos litigiosos ... **porque la obligación de estos no era la de entregar una cosa determinada, hipótesis del art. 1182 CC, ni tampoco una obligación de hacer, hipótesis del art. 1184 del mismo Código, sino la de pagar una suma de dinero, siendo el dinero una cosa genérica sujeta a la regla de que el género nunca perece**’.*

En definitiva, el recurso de casación debe ser desestimado porque la recurrente parte de que la obligación de pago se hizo de imposible cumplimiento y de que por este motivo quedaría liberada de la deuda y la arrendadora no podría exigir que se pudieran en marcha los mecanismos que pone a su disposición el ordenamiento en caso de incumplimiento. Sin embargo, por lo dicho, las circunstancias que expone tendrían que ver con las dificultades para cumplir, pero son ajenas a la imposibilidad sobrevenida como causa de extinción de las obligaciones propia de la fuerza mayor que ha invocado en el recurso de casación”.

En resumen, tampoco los artículos 1184 y 1172 del Código Civil, invocados por la mercantil recurrente, permitirían concluir, de ser aplicables, que nos hallamos ante una prestación imposible de ejecutar. Al contrario, la jurisprudencia recaída en torno a tales preceptos evidencia que, tratándose de la entrega de una cosa genérica, como la energía, los proveedores continuarían en condiciones de acometer la prestación contratada, sin que, por el contrario, quepa aducir eventuales dificultades económicas para escapar de la ejecución del contrato comprometido. Tales dificultades económicas deberían ser valoradas, en su caso, al analizar la procedencia de una posible modificación o resolución del acuerdo marco, en un procedimiento, y con arreglo a unas normas, distintas de las que ahora nos ocupan, como se ha señalado más arriba.

Procede, en definitiva, la desestimación del primer motivo de recurso.

Séptimo. En segundo lugar, la mercantil recurrente denuncia una supuesta infracción del artículo 1 de la LCSP, y, particularmente, del principio de eficiente utilización de los fondos destinados a la adquisición de bienes y contratación de servicios.

El órgano de contratación, según se ha visto, afirma que este segundo alegato se limita a reiterar los argumentos esgrimidos en el primer motivo de recurso y sostiene que, en su caso, lo procedente sería acudir a la resolución del acuerdo marco, acudiendo, al efecto, a lo previsto en el artículo 211.1 de la LCSP.

Pues bien, el segundo de los argumentos expuestos parte, de nuevo, de una premisa que no ha resultado probada: en particular, la mercantil recurrente insiste en que nos hallamos ante una relación contractual de imposible ejecución en los términos inicialmente pactados que va a conducir, a su juicio, a la necesaria resolución del contrario. Es por ello, que, en su parecer, el principio de eficiente utilización de los fondos públicos aconsejaría que el contrato quedara sin efecto antes de su puesta en marcha, evitando trámites innecesarios.

Se ha explicado, con anterioridad, que la mercantil recurrente aceptó, de forma voluntaria, y mediante la presentación de su proposición, el principio de riesgo y ventura que preside el contrato y que, además, lo hizo siendo plenamente consciente de la manera en la que un precio máximo implica una asunción de parte de los riesgos inherentes al mercado eléctrico. Igualmente, se ha indicado que resulta irrelevante, a efectos del presente recurso, que concurra o no un supuesto de resolución contractual del artículo 211.1.g) de la LCSP y se ha señalado que, en todo caso, no ha quedado acreditado, en este supuesto, la imposibilidad de ejecutar la prestación del contrato, al no acompañarse elemento alegatorio o probatorio distinto del mero perjuicio económico, que no constituye causa suficiente.

Tales argumentos conducen, de igual forma, y necesariamente, a la desestimación del segundo motivo de recurso, que debe necesariamente decaer.

Octavo. Finalmente, procede examinar el alegato de caducidad formulado por la mercantil recurrente. Como se ha explicado, ACCIONA GREEN ENERGY DEVELOPMENTS, S.L.U., sostiene que la adjudicación resultaría, igualmente, nula de pleno Derecho, al haber caducado el procedimiento de licitación. A tal fin, recuerda que, con arreglo a la Disposición Final Cuarta de la LCSP, los procedimientos regulados en tal norma se rigen, en primer



término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), y en sus normas complementarias.

Además, la mercantil recurrente revisa, a continuación, los diferentes términos aplicables al procedimiento abierto con tramitación ordinaria y, aun admitiendo que la LCSP no anuda efectos invalidantes al incumplimiento de los plazos de tramitación, defiende que, tratándose de un procedimiento iniciado de oficio, procedería observar lo dispuesto en el artículo 25.1.b) de la LPAC y declarar la caducidad del procedimiento. Cita, en su apoyo, la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y sostiene que, una vez caducado el procedimiento, el mismo deviene inexistente, y, el acto dictado, nulo por haberse prescindido totalmente de aquel.

El órgano de contratación, por su parte, admite que, en este caso, se ha excedido el plazo máximo de cuatro meses previsto en los pliegos para efectuar la adjudicación, pero alega que ello no determina la caducidad del procedimiento, sino, simplemente, el derecho de los licitadores a retirar sus ofertas, con arreglo al artículo 158 de la LCSP. Acude, a tal fin, a la doctrina de este Tribunal (y, en concreto, a la Resolución 500/2017, de 8 de junio), tras lo que niega que las sentencias citadas en el recurso gocen de pertinencia para la resolución del presente asunto y reitera que, sin haber ejercido la mercantil su derecho a retirar la proposición, procede la confirmación del acuerdo de adjudicación adoptado.

Pues bien, resulta pacífico, de una parte, que, en el presente caso, el plazo máximo para efectuar la adjudicación en el expediente de referencia era de cuatro meses y, de otra, que tal término no ha sido respetado en la tramitación del procedimiento de licitación. Al respecto, dispone el artículo 158.2 de la LCSP:

*“2. Cuando para la adjudicación del contrato deban tenerse en cuenta una pluralidad de criterios, o utilizándose un único criterio sea este el del menor coste del ciclo de vida, el plazo máximo para efectuar la adjudicación será de dos meses a contar desde la apertura de las proposiciones, **salvo que se hubiese establecido otro en el pliego de cláusulas administrativas particulares**”.*



Por su parte, la cláusula decimosexta del pliego de cláusulas administrativas particulares (pág. 31/73 del doc. 6 del expediente administrativo), establecía:

“Cláusula 16 ADJUDICACIÓN DEL ACUERDO MARCO

El Pleno de la Junta de Contratación Centralizada, mediante resolución motivada, adjudicará el acuerdo marco a todos los licitadores admitidos según la clasificación adoptada, en cada uno de los lotes.

Conforme a lo establecido en el artículo 158.2 de la LCSP, el plazo para efectuar la adjudicación será de cuatro meses a contar desde la apertura de las proposiciones”.

En el caso que nos atañe, la apertura de proposiciones se produjo con fecha de 13 de febrero de 2025 (doc. 25 del expediente administrativo) y, en consecuencia, habiéndose dictado la resolución impugnada el 27 de junio de 2025 (doc. 26 del expediente administrativo), resulta evidente que el plazo máximo establecido en los pliegos habría sido rebasado. Lo anterior, no implica, sin embargo, que se haya producido la caducidad del procedimiento, como sostiene la mercantil recurrente.

Así, como este Tribunal ha destacado en anteriores ocasiones, al incumplimiento del plazo legal previsto en el artículo 158 de la LCSP, o del plazo contractual determinado en los pliegos, se anudan, por imperativo legal, unas consecuencias muy concretas, y distintas de la caducidad del procedimiento o la nulidad de la adjudicación. Se trata, en particular, de las consecuencias específicamente reguladas en el artículo 158.4 de la LCSP, con arreglo al cual *“de no producirse la adjudicación dentro de los plazos señalados, **los licitadores tendrán derecho a retirar su proposición**, y a la devolución de la garantía provisional, de existir ésta”.*

En consecuencia, decíamos, por ejemplo, en la Resolución 994/2020, de 18 de septiembre, con relación al incumplimiento del plazo legal o contractual:

“Sexto. Una vez expuestos los motivos por los que debemos desestimar las pretensiones relativas a la resolución y modificación del contrato, debemos entrar a valorar si, como se pretende por la entidad recurrente, el contrato es anulable. Cita en el escrito de recurso el



artículo 48.3 de la Ley 39/2015, con arreglo al cual '3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo'. Pues bien, precisamente de la lectura de este precepto, se desprende que en el presente caso estamos ante una irregularidad no invalidante, como pasamos a exponer. El artículo 158 de la LCSP señala en su apartado tercero que 'De no producirse la adjudicación dentro de los plazos señalados, los licitadores tendrán derecho a retirar su proposición, y a la devolución de la garantía provisional, de existir esta'. Es decir, si la entidad recurrente no quería mantener su oferta, a la vista de la demora en la adjudicación podría haber retirado su oferta, cosa que sin embargo no hizo.

Sobre los efectos de la extemporaneidad del acuerdo de adjudicación, ya dijimos en nuestra Resolución 389/2017 que **'no conteniendo la normativa de contratos previsión alguna que permita concluir la invalidez del acuerdo de adjudicación finalmente adoptado por haber sido dictado más allá del plazo legalmente previsto, resulta de aplicación la regla general contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo 39/2015 que, con idéntico criterio que el recogido en la ya derogada Ley 30/1992, reitera la regla general (art. 48.3) en cuya virtud 'La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo. (...) con mayor motivo habrá de concluirse el carácter no esencial del plazo previsto en el art. 151 TRLCSP para que el órgano de contratación dicte acuerdo de adjudicación, de modo que de su incumplimiento no derive un defecto invalidante de dicho acuerdo'**.

Y, en el mismo sentido, el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado 5/2023, de 2 de julio de 2024, en el que se analizaba la misma cuestión, rechazaba que pudiera ser de aplicación al procedimiento de adjudicación de contratos el instituto de la caducidad o que el incumplimiento de los plazos conllevara automáticamente la invalidez de los actos dictados en el mismo. En concreto, se indicaba en tal dictamen:

"Del examen conjunto de ambos preceptos pueden extraerse las siguientes conclusiones:



-En el caso de los contratos de las Administraciones Públicas la LCSP fija unos plazos obligatorios para proceder a la adjudicación en el procedimiento abierto.

*-Los plazos para dictar el acuerdo de adjudicación y notificarlo **no se configuran por parte del legislador como plazos esenciales cuyo incumplimiento justifique la anulabilidad del acto o la caducidad del procedimiento de adjudicación. Tan solo generan un derecho en los licitadores a retirar su proposición y a la devolución de la garantía provisional, caso de existir ésta.***

*-El objetivo del artículo 158 de la LCSP ha sido aclarado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sentencias como la de 15 de marzo de 2012, asunto *Evropaïki Dynamiki vs Comisión*, T-236/09, o la de 2 de diciembre de 2015, asunto *European Dynamics Luxembourg SA y Evropaïki Dynamiki vs Fusion for Energy*, T-553/2013. En la última se indica paladinamente que ‘Si bien es cierto el interés de la entidad adjudicadora para completar su evaluación antes de la expiración del período de validez de las ofertas, superar dicho plazo no puede hacer que el procedimiento resulte ilegal, ni puede constituir un motivo de anulación de la evaluación de las ofertas’ y **‘el Tribunal de Justicia ha declarado que el propósito del período de validez de las ofertas es asegurarse de que un licitador no varía su oferta durante la etapa de evaluación y que el cumplimiento de dicho plazo no es una condición sine qua non para la firma de contratos al final del procedimiento de adjudicación’**”.*

Evidentemente, la conclusión anterior no puede verse alterada por las dos sentencias citadas en el recurso, y que aluden al procedimiento para la aprobación de un acto distinto de la adjudicación (y, particularmente, a la aprobación del proyecto de obras) y que lo hacen, además, en aplicación de una normativa diferente (pues se trata de sentencias dictadas en aplicación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público).

Por el contrario, y como se ha visto, la normativa actual no contempla la caducidad por el mero transcurso del plazo máximo establecido para el procedimiento de licitación y, por ello, este Tribunal tiene una doctrina reiterada en la materia que impide aplicar el instituto de la caducidad a procedimientos que le son ajenos (como ocurre, por ejemplo, con los



procedimientos tramitados para la adjudicación de contratos o de acuerdos marco). La propia mercantil recurrente, de hecho, admite en su recurso *“que la LCSP no anuda efectos invalidantes al incumplimiento de estos de tramitación”*, lo que, en definitiva, supone una aceptación implícita del razonamiento anteriormente expuesto.

Se impone señalar, en último término, que, como se ha avanzado, la mercantil recurrente dispuso de un mecanismo mucho más sencillo para evitar los efectos del acuerdo marco cuya adjudicación combate, ya que, una vez transcurrido el plazo de cuatro meses, contenido en el pliego de cláusulas administrativas particulares, pudo libremente retirar su oferta y liberarse de unas obligaciones que ahora califica de extremadamente gravosas. Es reiterada, además, la doctrina de este Tribunal que recuerda que tal renuncia no puede presumirse ni opera de forma automática, sino que exige un acto inequívoco de la mercantil en cuestión. Decíamos, por ejemplo, en la Resolución 1268/2023, de 23 de septiembre:

“El requerimiento dirigido al licitador ex artículo 150.2 de la LCSP no marca el dies ad quem para el ejercicio del eventual derecho para retirar su oferta, en caso de que concurran los presupuestos regulados en el artículo 158.4 del citado texto legal, pero sí exige de aquél que haga saber al órgano de contratación su inequívoca voluntad de ejercer tal derecho; lo mismo que se afirmaba en dicha Resolución acerca de la renuncia, es predicable de su ejercicio: así, no cabe presumir que un licitador retira su oferta por mor del último precepto aludido, y la manifestación de esa voluntad tiene que ser expresa, concluyente y no sujeta a interpretación”.

En defecto, sin embargo, de tal acto inequívoco, es evidente que la mercantil recurrente escogió permanecer en el procedimiento de licitación, sin que resulte lícito que, ahora, y a través del presente recurso, pretenda escapar de las consecuencias de su propio proceder.

En definitiva, procede también la desestimación de tal motivo de 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. F. J. M. J. , en representación de ACCIONA GREEN ENERGY DEVELOPMENTS, S.L.U., contra el acuerdo del Pleno de la Junta de Contratación Centralizada de 27 de junio de 2025, por virtud del cual se acuerda la adjudicación del lote 1 del “*acuerdo marco para el suministro de energía eléctrica (AM 23/2024)*”, convocado por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación.

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

LAS VOCALES