



Recurso nº 1483/2025 C. Valenciana 294/2025

Resolución nº 1803/2025

Sección 1ª

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

En Madrid, a 11 de diciembre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.P.R.V, en representación de CANGENETICS, S.L., contra Pliegos del lote 3 del procedimiento “*Servicios veterinarios y de ADN canino para el control de heces, en el término municipio de Cullera*”, expediente 2292289K, convocado por el Ayuntamiento de Cullera, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha 23 de julio de 2025 se publicó en la plataforma de contratación del sector público anuncio de licitación del contrato de “Servicios veterinarios y de ADN canino para el control de heces”, en el término municipal de Cullera.

El valor estimado del contrato son 159.669,43 euros y el presupuesto base de licitación 46.000 euros. El contrato tendrá una duración total de 1 (UN) año desde el día siguiente a la formalización del contrato, prorrogable por 3 años más.

El objeto del contrato se halla dividido en los siguientes Lotes:

1. Servicio veterinario de los gatos ferales del municipio
2. Servicio veterinario de los animales de trabajo del Ayuntamiento
3. Servicio de ADN canino para el control de heces

Segundo. Finalizado el plazo de presentación de ofertas se presentaron las siguientes empresas:

- ADN CANINO S.L
- CANGENETICS SOCIEDAD LIMITADA
- GRUPO VETERINARIO PETSALUD

Tercero. Según el PCAP los criterios de adjudicación son:

LOTE 3. Servicio de ADN canino para el control de heces.

Criterios económicos y cuantificables automáticamente

“A) PRECIO (80 puntos)

Las entidades y personas interesadas en presentar una oferta al presente Lote adjuntarán un presupuesto de concurrencia, en el que el/la licitador/a indica el precio del “Servicio de toma de muestra de ADN procedente de la saliva, alta en la base de datos y chapa identificativa”, del “Servicio de genotipado de las muestras de heces u otros restos de origen orgánico”, de la “creación de una base de datos” y de la “Asistencia técnica y campaña informativa”, de acuerdo con el PCAP.

Los licitantes presentarán ofertas que no superaran el precio máximo establecido, en tal caso la oferta presentada quedaría fuera del proceso contractual. El beneficio industrial, los gastos generales, la asistencia técnica, la creación y mantenimiento base de datos se entienden cubierto dentro del precio ofertado por los diferentes servicios.

B) PUNTOS DE ATENCIÓN AL USUARIO (10 puntos)

Número de puntos en la ciudad de Cullera, donde los usuarios podrán realizar la toma de muestra de saliva, expedición de chapa y el alta en la base de datos:

- *Dos puntos de atención (5 puntos)*
- *Tres puntos de atención (10 puntos)*

Criterios cualitativos (10 puntos)

Se presentará una memoria de gestión en el que se describirán de las instalaciones y equipamientos para la prestación del servicio (10 puntos)”.

El PPT expone en su apartado 6 relativo al Lote 3 que *“el objeto del presente contrato es el servicio de toma de muestras, análisis y extracción de ADN para la identificación de heces caninas abandonadas en la vía pública con vistas a sancionar comportamientos incívicos. Las concretas prestaciones a realizar son las siguientes:*

Alta de los animales en el censo canino municipal mediante su genotipado a partir de material genético procedente de muestras de saliva, y suministro y expedición de chapas identificativas. La chapa de identificación numerada será entregada al propietario o poseedor del animal censado previo pago de la tarifa correspondiente por “inscripción en el censo municipal y patrón de genético”.

Recogida y posterior extracción del ADN procedente de heces caninas abandonadas en la vía pública y posterior análisis y comparación con la base de datos genética del municipio.

Creación, actualización y mantenimiento de una base de datos informática concerniente al censo canino municipal. Los resultados obtenidos de las diferentes muestras analizadas se incorporarán en un fichero informático de base de datos compatible con Microsoft Access, que constituirá el censo canino municipal”.

El punto 6.1.2 determina el alcance del servicio que incluye entre otras las siguientes actuaciones:

6.1.2.1 *Toma de muestra genética y alta en la base de datos: “El material genético para el alta en la base de datos procederá de una muestra de saliva extraídas por un profesional veterinario. Esta se extraerá en una o varias clínicas veterinarias, a detallar por el licitador, ubicadas en el término municipal de Cullera, sin perjuicio de habilitar otros puntos de extracción en otros municipios o puntos móviles. Para su extracción se emplearán hisopos estériles introducidos en un tubo con líquido estabilizador con bactericida que permita la conservación del ADN a temperatura ambiente. La conservación de dichos líquidos una vez tomada la muestra será de un mínimo de 20 semanas”.*

6.1.2.5. *Asistencia técnica y campaña de información: “el adjudicatario prestará asistencia técnica al Ayuntamiento de Cullera para elaborar una ordenanza, presentando un borrador, que se elaborará como mínimo en valenciano. El borrador se elaborará bajo la supervisión del Ayuntamiento, para su propuesta al órgano competente, con el objetivo de regular la*

identificación mediante material genético de los perros del municipio de Cullera, así como las posibles sanciones derivadas del no cumplimiento”.

Por último, el punto 6.3 bajo la denominación de obligaciones generales establece que *“Todas las comunicaciones con la ciudadanía se realizaran en forma bilingües (valenciano/castellano), poniendo de forma preferencial la versión en valenciano”.*

Cuarto. Con fecha 3 de agosto de 2025 se ha presentado recurso especial en materia de contratación contra los pliegos en la que se solicita por el recurrente:

1. *Que se tenga por interpuesto en tiempo y forma este recurso especial.*
2. *Que se suspenda la tramitación del procedimiento licitatorio de conformidad con el art. 53 LCSP.*
3. *Que se declare la nulidad o anulabilidad de los pliegos impugnados, o en su caso, de las cláusulas señaladas.*
4. *Que se adopten las medidas necesarias para garantizar la libre concurrencia y la neutralidad de los pliegos.*

Quinto. La Secretaría del Tribunal, en fecha 25 de septiembre de 2025, dio traslado del recurso interpuesto a los restantes interesados, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones habiendo hecho uso de este derecho ADNCANINO quien solicita la desestimación íntegra del recurso.

Sexto. Consta resolución de 3 de octubre de 2025, de la Secretaría General de este Tribunal, por delegación del mismo, disponiendo la medida cautelar de suspensión del procedimiento de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP, y 22.1. 1º del RPERMC, y

el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Valencia sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales suscrito el 21 de mayo de 2025 (BOE de 2 de junio).

Segundo. El contrato de servicios como el que se licita es susceptible de fiscalización en esta sede por mor del artículo 44.1 a) de la LCSP por superar los 100.000 euros de valor estimado y la actuación impugnada, los pliegos, se encuentra entre las actuaciones susceptibles de recurso según el artículo 44.2 a) de la LCSP.

Tercero. El recurso se ha de interponer dentro del plazo legal de quince días hábiles (artículo 50 de la LCSP), por lo que, este Tribunal ha de comenzar examinando si, en efecto, se ha formalizado el recurso especial dentro del plazo legal marcado por la Ley, dado que las normas reguladoras de los plazos son de ius cogens, esto es, sin que puedan ser variadas al albur de las necesidades de los recurrentes.

En cuanto al cómputo del plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación contra los pliegos, este se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil del contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados podrán acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzara a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil del contratante. Por lo que, habiendo sido publicado el anuncio de licitación y los pliegos con fecha de 23 de julio de 2025 y habiendo sido presentado el recurso con fecha de 3 de agosto de 2025, procede concluir que su presentación se ha realizado en forma y plazo.

Cuarto. La recurrente en este procedimiento ostenta la legitimación exigida en el artículo 48 de la LCSP para recurrir el acto impugnado, en cuya virtud: *“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”*.

La recurrente ha presentado oferta, por lo que ostenta legitimación ex artículo 48 de la LCSP, no concurriendo la causa de inadmisión del artículo 50.1 in fine, al haber presentado oferta el 7 de agosto con posterioridad a la interposición del recurso.

Quinto. La recurrente impugna los pliegos por los siguientes motivos:

1. Improcedencia de la obligación de redactar una ordenanza municipal en valenciano. El PPT del Lote 3 impone al adjudicatario la obligación de “prestar asistencia técnica al Ayuntamiento de Cullera para elaborar una ordenanza, presentando un borrador, que se elaborará como mínimo en valenciano”.
2. Ilegalidad de imponer el valenciano en las comunicaciones. El PPT establece que “todas las comunicaciones con la ciudadanía se realizarán en forma bilingüe (valenciano/castellano), poniendo de forma preferencial la versión en valenciano”.
3. Restricción a la libre concurrencia mediante exigencia de proximidad geográfica. El Pliego exige también que el laboratorio donde se analizará el material genético debe ubicarse lo más próximo a Cullera.
4. Asimismo, invoca la vulneración del principio de neutralidad mediante menciones reiteradas a “ADN Canino”. Señala que la los pliegos citan al menos 41 veces el término “ADN Canino”, coincidente con la marca comercial y denominación de un operador económico concreto lo que infringe el artículo 132.2 de la LCSP y vulnera el 126.6 de la LCSP, en cuanto a la prohibición de uso de marcas comerciales y además, por último, considera que la licitación fue publicada el día 23 de julio de 2025 en la Plataforma de Contratación del Sector Público, estableciéndose como fecha límite para realizar consultas el 31 de julio de 2025. Este plazo de apenas 6 días hábiles, en pleno período estival, constituye a su juicio una limitación desproporcionada que obstaculiza la posibilidad efectiva de plantear dudas, vulnerando los principios de transparencia, acceso equitativo a la información y participación de los licitadores.
5. Reducción sustancial del plazo para formular consultas al pliego. La licitación fue publicada el 23 de julio de 2025 en la plataforma de contratación del sector público, estableciéndose como fecha límite para realizar consultas el 31 de julio de 2025. este plazo de apenas 6 días hábiles, en pleno periodo estival, constituye una limitación

desproporcionada que obstaculiza la posibilidad efectiva de plantear dudas, vulnerando los principios de transparencia, acceso equitativo a la información y participación de los licitadores.

La recurrente entiende que estas circunstancias suponen una vulneración y restricción de la libre competencia conculcando el artículo 132 de la LCSP y considera que son cláusulas discriminatorias y prohibidas por la LCSP.

Sexto. Por su parte el Órgano de contratación, en su informe al recurso, realiza las siguientes alegaciones:

1. Respecto a la naturaleza de la función del contratista, la obligación del adjudicatario únicamente es “prestar asistencia técnica” y “presentar un borrador de ordenanza”. En ningún caso se le atribuye la potestad de aprobar la norma, que sigue siendo competencia exclusiva de los órganos de gobierno del Ayuntamiento, en coherencia con el artículo 22 de la Ley 7/1985 (LRBRL). En relación con la vinculación con el objeto del contrato, señala que dicha ordenanza es un instrumento imprescindible para la eficacia del servicio licitado, enmarcado en la ley 2/2023, de 13 de marzo de la Generalitat, de Protección, Bienestar y tenencia de animales de compañía, y en las competencias locales de salubridad pública. La función del contratista es meramente de apoyo técnico en la fase de elaboración. Señalan que el artículo 6 del Estatuto de la Comunitat Valenciana, configura el valenciano como la lengua propia de la Comunitat Valenciana, estableciéndola como lengua oficial de ésta, al igual que el castellano (como lengua oficial del Estado) añadiendo que se garantizará el uso normal y oficial de ambas lenguas, “otorgándose una especial protección y respeto a la recuperación del valenciano” y consideran que a partir del marco normativo establecido con el fin de impulsar la normalización lingüística del valenciano, y siendo el objeto del contrato un servicio que debe prestarse a la ciudadanía de un municipio donde la lengua predominante es el valenciano, entendemos que el borrador de ordenanza además de en castellano, debe elaborarse en valenciano, si bien es cierto que no de forma preferencial, ya que es sumamente delicado imponer una norma cooficial por encima de otra (se refiere a norma cuando debe entenderse referido a lengua). En consonancia con lo expuesto cabe advertir que nada impediría que en caso de resultar la recurrente adjudicataria pudiera utilizar las herramientas necesarias para traducir y presentar el documento exigido de forma bilingüe.

2. En cuanto a las comunicaciones en valenciano señalan que, compartiendo este criterio, la exigencia de dar un trato preferencial al valenciano en las comunicaciones con la ciudadanía resulta contraria a la doctrina constitucional, pero ello no significa que no sea lícito exigir que éstas se realicen de forma bilingüe dado el carácter cooficial de ambas lenguas y el predominio lingüístico valenciano en el término municipal de Cullera, siendo además un servicio que va dirigido a los ciudadanos. En consecuencia, debe interpretarse que las comunicaciones se realizarán en ambas lenguas oficiales en condiciones de igualdad, debiendo desestimarse la alegación.

3. El PPT en lo referente al Lote 3, establece como condición especial de ejecución (artículo 202 LCSP) que *“el laboratorio donde se analizará el material genético de las muestras del servicio de ADN canino deberá ubicarse lo más próximo a Cullera, con la finalidad de reducir la huella de carbono en el traslado de muestras”*. Señala el ayuntamiento contratante que ha observado una discrepancia entre el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas, por cuanto en los dos viene recogida una cláusula referente a distintas condiciones especiales de ejecución que el artículo 202 LCSP obliga a establecer en relación con la ejecución del contrato.

Por un lado, el pliego de cláusulas administrativas particulares establece como condición especial de ejecución: - Separación en origen de los residuos generados en la prestación del servicio (envases, papel cartón, vidrio, orgánico, resto, residuos peligrosos, residuos sanitarios, etc.). En cambio, el pliego de prescripciones técnicas determina: Por motivos de bienestar animal, así como de generar la “menor huella de carbono” en la ejecución del contrato, los centros veterinarios que vayan a prestar servicios deberán estar localizados cerca del municipio de Cullera. Concluye que esa cláusula debiera estar como condición especial de ejecución en el PCAP y no en el de PPT y, entiende que no debe ser tomada en cuenta. En consecuencia, procede desestimar la alegación tercera del recurso. No obstante, se deja a criterio del TACRC resolver los que considere oportuno sobre este punto.

4. Respecto al argumento de Cangenetics SL por el que denuncia que se alega el término “ADN Canino” en los pliegos (al menos 41 veces) de forma coincidente con la marca comercial de un operador económico concreto, infringiendo los artículos 132.2 y 126.6 LCSP, contradiciendo el artículo 1 LCSP y la jurisprudencia del TJUE, y pudiendo

considerarse un direccionamiento encubierto del contrato, señala que el objeto del contrato y el PPT para definir el objeto del Lote 3 de manera genérica y descriptiva de las prestaciones que lo integran se refiere a ADN canino pero no a una marca concreta. Añaden que no se aporta prueba alguna del uso como marca comercial de ese término y señalan que dada la naturaleza descriptiva del término y el desconocimiento de que se refiera a una marca comercial específica, la repetición del término "ADN Canino" aparece en el pliego con la única intención de referenciar lo que estos dos vocablos literalmente significan (ácido desoxirribonucleico; que contiene información genética de los organismos vivos) y (perteneciente o relativo al can), por lo que se considera que no supone una infracción de los principios de igualdad, libre concurrencia o transparencia (Art. 1 LCSP) ni un direccionamiento encubierto. Es simplemente la denominación más clara y directa del servicio objeto de licitación.

5. Sobre la reducción sustancial del plazo para formular consultas al pliego, invoca el artículo 138.3 de la LCSP y el apartado N.3 del Anexo I del PCAP, afirma que teniendo en cuenta que el órgano de contratación debe proporcionar la información a los licitadores a más tardar 6 días antes de finalización del plazo de presentación de proposiciones y no con posterioridad, se fijó como fecha límite en la plataforma de contratación para realizar preguntas el 31 de julio a las 23:59 horas, siendo razonable que éstas se realicen con suficiente antelación al vencimiento del plazo de presentación de proposiciones para permitir al órgano de contratación responder adecuadamente y a los licitadores ajustar sus ofertas si fuera necesario.

Por su parte el licitador ADN CANINO en sus alegaciones al recurso expresa que tanto la asistencia técnica en la redacción del borrador de ordenanza en valenciano como la condición especial de ejecución sobre proximidad al municipio de Cullera de un centro o laboratorio de extracción están vinculadas al objeto del contrato, son proporcionadas y conformes a derecho. Por otro lado, añaden que el uso del término ADN canino es descriptivo y genérico de las prestaciones integrantes del contrato y no constituye una marca comercial. En cuanto al plazo para solicitar aclaraciones entienden que el propio recurrente pudo analizar la documentación y presentar su oferta (el 7 de agosto de 2025), lo que demuestra que dispuso de tiempo material y suficiente para la preparación de su proposición, por lo que no ha existido un perjuicio al mismo.

Séptimo. Entrando en el fondo de las cuestiones planteadas por el orden en el que han sido señaladas, se estudiarán de manera conjunta los dos primeros motivos relativos al uso de la lengua del valenciano para redactar la ordenanza municipal, y su preferencia en las comunicaciones con la ciudadanía.

Con carácter previo hemos de referirnos a la obligación de redactar un borrador de la ordenanza municipal, que impugna la recurrente en cuanto supone una carga jurídica no retribuida, una atribución de funciones normativas competencia de los órganos de gobierno del Ayuntamiento, y que no estaría vinculada al objeto del contrato.

Al efecto, hay que partir del margen de discrecionalidad del órgano de contratación al definir las necesidades a satisfacer con el contrato, concibiendo esta labor de asistencia técnica como una prestación más del objeto del contrato (6.1.2.5 lote 3 del Anexo I del PCAP) que se considera como un instrumento imprescindible para la eficacia del servicio que se licita y como tal incluye su coste en el precio establecido, no aportando la recurrente argumentos para entender que no se ha considerado en el presupuesto establecido. La elaboración de un borrador no implica atribución de potestad normativa alguna, ya que la aprobación de la norma está reservada al Pleno del Ayuntamiento de conformidad con el artículo 22.1 d) de la ley 7/1985 (LBRL), siendo el objeto de la asistencia técnica el asesoramiento y apoyo que se traduce en un borrador, todo ello sin perjuicio de que para la aprobación de la norma deban observarse las formalidades y el procedimiento básico previsto en la LBRL, sin perjuicio de lo que pueda establecer la legislación autonómica de desarrollo, o la propia potestad normativa local.

Sobre el requisito lingüístico del citado borrador, que la recurrente considera discriminatorio, el mismo órgano de contratación en su informe al recurso advierte que el borrador de ordenanza debe elaborarse además de en castellano, en valenciano, aunque no de forma preferencial, reconociendo que es sumamente delicado imponer una norma cooficial por encima de otra e invoca al efecto al Sentencia del Tribunal Constitucional 56/2023. Con ello viene a reconocer que el borrador de ordenanza deberá ser elaborado en ambas lenguas cooficiales, así señala *“nada impediría que en caso de resultar la recurrente adjudicataria pudiera utilizar las herramientas necesarias para traducir y presentar el documento exigido de forma bilingüe”*, ahora bien, no guarda esta previsión coherencia con la prestación exigida, que exige que como mínimo se redacte en

valenciano, lo que suscita dudas si se ha estimado el coste de presentar una versión en cada una de las lenguas cooficiales.

Ello conduce a estimar este motivo de forma que la redacción de la cláusula del PCAP determine con claridad el alcance de la prestación y recoja expresa y claramente la exigencia en ambas lenguas cooficiales y se acomode a ello el precio del contrato.

En relación con las comunicaciones con los ciudadanos si se contempla en el punto 6.3 del Anexo I del PCAP su realización en forma bilingüe, aunque incurre en una contradicción el órgano de contratación, al establecer el PCAP que se pondrá de forma preferencial el valenciano y afirmar en el informe al recurso *“la exigencia de dar un trato preferencial al valenciano en las comunicaciones con la ciudadanía resulta contraria a la doctrina constitucional, pero ello no significa que no sea lícito exigir que éstas se realicen de forma bilingüe dado el carácter cooficial de ambas lenguas y el predominio lingüístico valenciano en el término municipal de Cullera, siendo además un servicio que va dirigido a los ciudadanos”*.

No obstante, la impugnación de la recurrente se basa en la vulneración del artículo 3 CE y el artículo 6 de la ley 4/1983, alegando que carece de proporcionalidad y conexión directa con el objeto del contrato (análisis genético) como exige el artículo 202 de la LCSP, y en cuanto supone una carga a operadores no radicados en la Comunidad Valenciana sin justificaciones objetivas. Sin perjuicio de la conformidad a derecho de la preferencia establecida, la cláusula es clara al exigir entre las prestaciones del contrato, realizar las comunicaciones con los ciudadanos en forma bilingüe. Contrariamente a lo que afirma la recurrente, no se contempla su exigencia como condición especial de ejecución, sino que la misma se establece entre las obligaciones generales en el apartado 6.3 del PPT, dado que se contempla como una de las prestaciones que integra el alcance del servicio en el apartado 6.1.2.5 “asistencia técnica y campaña de información”: *“El adjudicatario colaborará en el diseño, planificación y ejecución de campañas de información y comunicación a la ciudadanía, desarrolladas por el Ayuntamiento de Cullera, durante la vigencia del contrato”*.

Por tanto, entra dentro del ámbito de discrecionalidad del Ayuntamiento contratante a la hora de definir y configurar las necesidades y prestaciones que integran el objeto del

contrato, no apreciándose por este Tribunal la falta de proporcionalidad sin que pueda considerarse una carga a operadores no radicados en la comunidad valenciana el respeto de la normativa lingüística vigente en el ámbito autonómico correspondiente.

Octavo. Siguiendo con la impugnación relativa a la existencia en el PPT de que *“el laboratorio donde se analizará el material genético de las muestras del servicio de ADN canino deberá ubicarse lo más próximo a Cullera, con la finalidad de reducir la huella de carbono en el traslado de muestras”*, señala la recurrente que:

“Vulneraría el art. 132.2 LCSP al restringir artificialmente la competencia. - Contraviene la jurisprudencia del TJUE (asunto C-601/10) y del TACRC (resolución 1126/2017), al no justificarse técnicamente. - Resulta innecesaria dado que el propio pliego prevé la conservación de muestras durante 20 semanas a temperatura ambiente con viales bacteriostáticos. - Favorece a un operador concreto con sede en Xàtiva (44 km), coincidente con la mención reiterada en el pliego”.

El órgano de contratación afirma que estamos ante una condición especial de ejecución que no se ha regulado en el PCAP y se ha incluido en el PPT y, en este sentido y ante la evidente contradicción, considera que la cláusula del PPT debe tenerse por no puesta. Y aunque solicita la desestimación de este motivo, deja a criterio del TACRC resolver lo que considere oportuno.

Este Tribunal ha establecido en numerosas ocasiones que las condiciones especiales de ejecución deben estar recogidas en el PCAP, no solo en el PPT, conforme al artículo 122.2 de la LCSP. Se ha señalado reiteradamente que, si solo se incluyen en el PPT, pueden ser anuladas por falta de transparencia y seguridad jurídica y hemos dicho también que, aunque no hay una jerarquía formal entre el PCAP y el PPT, el PCAP tiene carácter jurídico y debe recoger todas las condiciones que afecten a la ejecución del contrato. El PPT se limita a aspectos técnicos. Por tanto, una condición especial de ejecución incluida solo en el PPT puede considerarse nula si no está también en el PCAP.

En el presente supuesto, se contempla, incorrectamente ubicado, en el apartado 15 del PPT “Condiciones especiales de ejecución del contrato” de acuerdo con lo establecido en el artículo 202 LCSP”, consideraciones de tipo medio ambiental/ social:

“Por motivos de bienestar animal, así como de generar la “menor huella de carbono” en la ejecución del contrato, los centros veterinarios que vayan a prestar servicios deberán estar localizados cerca del municipio de Cullera.

Los centros veterinarios deberán estar inscrito en el Registro de Centros del Colegio de Veterinaria de València, y ser un centro sanitario autorizado por la Generalitat Valenciana. Asimismo, deberá disponer de todas las instalaciones necesarias para las intervenciones veterinarias objeto de este contrato, en cumplimiento de la normativa sanitaria y de bienestar animal que le es de aplicación.

El laboratorio donde se analizará el material genético de las muestras del servicio de ADN canino deberá ubicarse lo más próximo a Cullera, con la finalidad de reducir la huella de carbono en el traslado de muestras”.

Sin perjuicio de la anulación de la cláusula por su incorrecta ubicación en el PPT, sin constancia en el PCAP, dado que la recurrente ataca la misma por su innecesaridad y falta de justificación técnica, cuestionando así la proporcionalidad y la vinculación con el objeto del contrato, abordamos estas cuestiones por razones de congruencia.

En cuanto a la posibilidad de admitir las condiciones de arraigo territorial cuando se exigen como un compromiso de adscripción de medios al adjudicatario o como condiciones de ejecución, la doctrina de este Tribunal (por todas la Resolución 1256/2025) las admite siempre que respeten el principio de proporcionalidad y guarden relación con el objeto del contrato, así en la resolución 429/2022 de 7 de abril dijimos:

“El Tribunal ha tenido la oportunidad de establecer un criterio acerca de la prohibición de cláusulas de arraigo territorial. Entre las últimas de las resoluciones en las que se considera esta prohibición en la Resolución nº 1888/2021, de 22 de diciembre, citando otras muchas, señalamos: “En relación con la admisibilidad o no de los criterios relacionados con el arraigo territorial traemos a colación la doctrina sentada por este Tribunal, pudiendo citar por todas la Resolución de 6 de abril de 2018, que ya hemos citado en la más reciente resolución 817/2021, de 1 de julio: «En la Resolución 1103/2015, de 30 de noviembre, se indicó lo siguiente: “En la Resolución 101/2013, de 6 de marzo, con cita de la Resolución 29/2011, de 9 de febrero y del Informe 9/2009, de 31 de marzo, de la Junta Consultiva de

Contratación Administrativa, se indicaba que ‘el origen, domicilio social o cualquier otro indicio del arraigo territorial de una empresa no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público’.

En el mismo sentido, la ‘Guía sobre contratación pública y competencia’ de la Comisión Nacional de la Competencia recoge la prohibición de exigir como criterio de solvencia la ubicación de instalaciones de los posibles adjudicatarios en el territorio en el que se tenga que ejecutar el contrato, por ser una previsión contraria a la competencia y al principio de no discriminación e igualdad de trato. En otras ocasiones, este Tribunal ha manifestado un criterio contrario a que las condiciones de arraigo territorial sean tenidas en cuenta como criterios de adjudicación de los contratos administrativos (Resolución 29/2011, de 9 de febrero). En definitiva, y tal y como se concluye en el informe de la JCCA 9/09, antes citado: ‘el origen, domicilio social o cualquier otro indicio de arraigo territorial de una empresa no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público’, circunstancias que ‘igualmente no pueden ser utilizadas como criterio de valoración’.

Ocurre que en el presente caso la Administración contratante establece en el PCAP una condición de arraigo territorial (la exigencia de contar con una oficina permanente abierta en Madrid), que no opera ni como criterio de admisión ni como criterio de valoración, sino como compromiso de adscripción de medios (artículo 64.2 de TRLCSP), cuya admisión no cabe descartar a priori, siempre que su establecimiento no sea contrario a los principios de concurrencia e igualdad requeridos en el ámbito de la contratación pública ni resulte contrario al principio de proporcionalidad. En este sentido, en la ya citada Resolución 101/2013 el Tribunal declaró lo siguiente: ‘De acuerdo con el precepto citado, además de acreditar la solvencia o, en su caso, clasificación, que determinan la idoneidad o aptitud del empresario para realizar la prestación objeto del contrato, el órgano de contratación tiene la oportunidad de exigir un plus de solvencia, mediante el establecimiento de la obligación de señalar los concretos medios personales o materiales, como podría ser, en este caso, la «Delegación de Zona». En definitiva, este compromiso de adscripción de medios se configura como una obligación adicional de proporcionar unos medios concretos, de entre aquéllos que sirvieron para declarar al licitador idóneo para contratar con la Administración.

En cualquier caso, el límite a la exigencia de un compromiso de adscripción de medios a la ejecución del contrato resulta del principio de proporcionalidad, esto es, relación con el

objeto y el importe del contrato, así como de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación que rigen la contratación pública. Se trata, además, de una obligación cuya acreditación, de acuerdo con el artículo 151.2 del TRLCSP, corresponde sólo al licitador que haya presentado la oferta más ventajosa'. En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia de 27 de octubre de 2005 (Asunto C- 234/03), señaló que la exigencia de tener abierta una oficina en el momento de presentar las ofertas, aunque la existencia de esta oficina se pudiera considerar adecuada para garantizar la prestación correcta del contrato, era manifiestamente desproporcionada y, en cambio, no existía ningún obstáculo para establecerla como una condición que se debe cumplir durante la ejecución del contrato, siendo suficiente en fase de adjudicación el compromiso de tenerla. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la Resolución 101/2013 dispuso que, 'la exigencia de «Delegaciones de Zona», de resultar exigible, por cumplir con los principios de la contratación pública, sería admisible –bien como compromiso de adscripción de medios a incluir en el pliego de cláusulas administrativas particulares, o bien como condición de ejecución del contrato en el pliego de prescripciones técnicas, siendo intrascendente el título jurídico en cuya virtud se disponga de las citadas «Delegaciones».

Por lo tanto, hay que observar cómo se establece en el pliego para conocer si es ajustado a derecho o no como señala el recurrente (...)».

Además de estos argumentos interesa recordar la discrecionalidad de la que órgano de contratación para configurar las prestaciones del contrato en orden a satisfacer las necesidades que lo justifican. En este sentido la reciente Resolución 293/2022, de 3 de marzo señala que: “Es más, la discrecionalidad legal de la que goza el órgano de contratación, se extiende también a la facultad de definir y determinar los criterios técnicos a consignar en los pliegos. Citábamos en nuestras Resoluciones 609/2015, 688/2015, 699/2015 y 834/2015, la Resolución 548/2014, de 18 de julio, (fundamento octavo), donde decíamos a su vez: «que debe partirse de la existencia de un amplio margen de discrecionalidad para el órgano de contratación a la hora de definir los requisitos técnicos que han de exigirse. Cabe citar en este sentido el informe de la Junta Consultiva de Navarra 2/2009: “La determinación de los criterios técnicos en los pliegos, así como su aplicación concreta por la mesa de contratación, son libremente establecidos por las entidades adjudicadoras de contratos públicos, dentro de los límites de la ciencia y la técnica, por ser ellas las que mejor conocen las necesidades públicas que deben cubrir y

los medios de los que disponen y que no son susceptibles de impugnación, salvo en los casos de error patente o irracionalidad”».

También debe traerse a colación la Resolución 250/2015, de 23 de marzo, que citando la Resolución 756/2014, afirma que: «pues bien, debe tenerse presente (...) lo dispuesto en los artículos 86 y 117.2 del TRLCSP, con arreglo a los cuales el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a ésta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 22 y 86 del TRLCSP. Por ello, como ha reconocido este Tribunal en las Resoluciones, 156/2013, de 18 de abril y 194/2013, de 23 de mayo, la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él (Resolución 756/2014, de 15 de octubre)».

En este mismo sentido, hemos de citar las Resoluciones 901/2016, 1136/2017 y 217/2019, de 8 de marzo, así como muy especialmente la resolución 1509/2019 de 26 de diciembre que resuelve un recurso idéntico al que nos ocupa para la Región de Murcia, en el que el órgano de contratación era Fraternidad-Muprespa y en el que, igualmente, los pliegos exigían el establecimiento de un centro hospitalario en la localidad de Murcia. Como se decía en la citada resolución: «...el órgano de contratación ha ejercitado la potestad discrecional que la ley le confiere para configurar el objeto del contrato a licitar. Y como resultado de ello ha decidido que el centro hospitalario, con el que va a prestar el servicio de asistencia sanitaria hospitalaria a todos sus usuarios de la Región de Murcia, se sitúe en la localidad de Murcia.

Lo dicho no es solo coherente con los datos que se ofrecen en el informe, sino que además en modo alguno restringe la posibilidad de que una empresa, con domicilio social en cualquier otra localidad, pueda concurrir a la licitación, siempre y cuando la oferta que presente satisfaga el fin del contrato que se licita. Esto es, la realización de su objeto y con ello la necesidad pública a satisfacer.

Por otro lado, el recurso trae a colación la doctrina sentada por el Tribunal en relación con la improcedencia de configurar el criterio de territorialidad, como condición de arraigo territorial, sea tenida en cuenta tanto como condición de aptitud para contratar con el sector público, o como de criterio de adjudicación de los contratos administrativos (Resolución 60/2018 entre otras muchas), mas dicha doctrina no es aquí aplicable, pues lo que es objeto de revisión e impugnación es la configuración del objeto del contrato, definido en la cláusula primera del PCAP, y no las cláusulas que regulan los requisitos de capacidad, solvencia, y los criterios de adjudicación del mismo. Lo dicho determina que no se ha desvirtuado por el recurrente la discrecionalidad de la que goza el órgano de contratación a la hora de determinar, en los Pliegos que han de regir la licitación de un contrato administrativo, cuál es la necesidad pública a satisfacer y cómo ha de ser ésta satisfecha, pues sobre la discrecionalidad del órgano de contratación, a la hora de configurar el objeto del contrato, nada se ha alegado en el recurso».

En el caso objeto de este recurso la exigencia de una oficina abierta en la localidad en la que ha de prestarse el servicio no se impone a los licitadores como un criterio de solvencia ni de adjudicación sino a la adjudicataria como una condición de ejecución del contrato que el órgano de contratación ha motivado en los términos ya advertidos, sin que se aprecie que exceda de la discrecionalidad técnica de la que goza éste para establecer el objeto del contrato y las prestaciones que lo definen y sin apreciar desproporción en esta exigencia, en los términos que el informe del órgano de contratación al recurso expone”.

Aplicando la doctrina expuesta al caso que nos ocupa, se justifica, en la misma previsión de la condición especial de ejecución, en la consideración medio ambiental de reducir la huella de carbono en el traslado de muestras, lo cual no guarda relación directa con la prestación objeto del contrato, ni se motiva en que la medida repercuta positivamente en el mejor desenvolvimiento del mismo, teniendo en cuenta que este consiste en el análisis de las muestras de heces y otros restos orgánicos a realizar en el laboratorio.

Por todo lo expuesto se considera, que la condición especial de ejecución relativa a la proximidad geográfica del laboratorio, indebidamente incluida en el Pliego de Prescripciones Técnicas en lugar del Pliego de Cláusulas Administrativas, no se considera ajustada a derecho no habiéndose motivado y justificado la proporcionalidad de esta

cláusula de arraigo y su vinculación con el objeto del contrato. por lo que procede estimar este motivo de impugnación.

Noveno. El recurrente alega que los Pliegos se están refiriendo a una marca comercial propia de un solo licitador de forma prohibida por la ley y el reglamento, al mencionar el término ADN Canino.

Respecto de la definición de los requisitos técnicos de la prestación, este Tribunal ha señalado, en su Resolución 999/2025, de 2 de julio, con cita de la Resolución 1532/2024, de 28 de noviembre, al interpretar el artículo 126 LCSP y establecimiento de prescripciones técnicas en la contratación: *“La determinación de los criterios técnicos en los pliegos, así como su aplicación concreta por la mesa de contratación, son libremente establecidos por las entidades adjudicadoras de los contratos públicos, dentro de los límites de la ciencia y la técnica, por ser ellas las que mejor conocen las necesidades públicas que deben cubrir y los medios de los que disponen y que no son susceptibles de impugnación, salvo en los casos de error patente o irracionalidad. No obstante, la indudable discrecionalidad técnica del órgano de contratación, encuentra como límite legal la imposibilidad de que a través de la misma se creen obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia, lo que exige analizar si las condiciones técnicas que el Pliego impera se fundamentan en circunstancias objetivas, pues resulta indubitado que el órgano de contratación al redactar los Pliegos en general y el PPT en particular, no sólo debe respetar los principios de igualdad de trato y no discriminación entre los licitadores, sino que debe velar por la salvaguarda de la libre competencia. Lo expuesto exige comprobar si, en el supuesto analizado, las estipulaciones técnicas impugnadas restringen, como alega la recurrente, injustificadamente la libre competencia, y ello considerando que las mismas determinan la posibilidad de acceder a la licitación a los interesados, así como de ser adjudicatarios del contrato convocado. Constituye un hecho no controvertido que las prescripciones técnicas deben responder a una necesidad real del órgano de contratación, quien, como se ha dicho, es el mejor conocedor de las necesidades que demanda, así como del modo más favorable de satisfacerla, gozando para ello de un amplio margen de discrecionalidad que no puede ser sustituida por la voluntad de los licitadores. A ello se une el hecho de que la limitación de la concurrencia determinada por las especificaciones técnicas no puede suponer por sí misma una infracción de los principios de libre competencia y acceso a las licitaciones en condiciones de igualdad y no discriminación, si*

tal limitación encuentra su fundamento en las necesidades a satisfacer con el contrato, cuando la solución definida para ellas se encuentre debidamente justificada. Hemos declarado, en supuestos similares al que hoy se examina, que es la funcionalidad perseguida o requerida por el órgano de contratación la que debe delimitar las especificaciones técnicas del producto cuyo suministro se solicita. Este planteamiento está en línea con el criterio acogido por el TJUE en su reciente Sentencia de 16 de enero de 2025, asunto C-424/23.

La recurrente alega que los pliegos citan al menos 41 veces el término “ADN Canino”, coincidente con la marca comercial de un operador económico concreto y el Organo de Contratacion señala que el objeto del contrato se emplea en el PPT de manera genérica y descriptiva para identificar el tipo de servicio que se licita, como se observa en el título del propio contrato (“SERVICIOS VETERINARIOS Y DE ADN CANINO PARA EL CONTROL DE HECES”). El Lote 3 se describe como “*Prescripciones Técnicas Específicas del servicio de ADN canino para el control de heces*”, y el objeto del contrato incluye “*el servicio de ADN canino para el control genotípico de heces*” y la “*extracción de ADN para la identificación de heces caninas*”. A la vista del objeto del contrato y la ausencia de prueba alguna a este respecto, estableciéndose por el recurrente un argumento escueto y desproporcionado, entendemos que no se está aludiendo a una marca concreta sino al objeto mismo del contrato, que comprende los servicios veterinarios y de ADN canino para el control de heces en el término municipio de Cullera, siendo específicamente el objeto del Lote 3 el del servicio de ADN canino. Por lo expuesto este argumento debe desestimarse.

Décimo. En último lugar la empresa recurrente señala que la licitación fue publicada el día 23 de julio de 2025 en la Plataforma de Contratación del Sector Público, estableciéndose como fecha límite para realizar consultas el 31 de julio de 2025. Este plazo de apenas 6 días hábiles, en pleno período estival, constituye a juicio del recurrente una limitación desproporcionada que obstaculiza la posibilidad efectiva de plantear dudas, vulnerando los principios de transparencia, acceso equitativo a la información y participación de los licitadores.

El artículo 138.3 LCSP dispone: *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.

El apartado N.3 del Anexo I del PCAP establece: *Plazo de solicitud de información adicional sobre los Pliegos. Las personas o empresas interesadas, podrán solicitar información adicional sobre los pliegos y demás documentación complementaria con una antelación de al menos 12 días del transcurso del plazo de presentación de proposiciones (plazo legal).*

El plazo de publicación de la licitación fue el 23 de julio 2025 y el plazo fin de presentación de ofertas se fijó en el anuncio de licitación, el 7 de agosto 2025.

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 138.3 LCSP, por el que el órgano de contratación debe proporcionar la información a los licitadores a más tardar 6 días antes de finalización del plazo de presentación de proposiciones y no con posterioridad, y viendo que no establece un plazo mínimo por el que el Órgano de Contratación deba permitir las consultas, pero si un plazo de antelación mínima para emitir las mismas (con al menos seis días de antelación a la finalización del plazo para presentar la oferta), este Tribunal considera que el plazo fijado no vulnera ninguno de los principios invocados por el recurrente.

Como se puede observar en el expediente se fijó por el órgano de contratación como fecha límite en la plataforma de contratación para realizar preguntas, el 31 de julio a las 23:59 horas, siendo razonable que éstas se realicen con suficiente antelación al vencimiento del plazo de presentación de proposiciones para permitir al órgano de contratación responder adecuadamente y a los licitadores ajustar sus ofertas si fuera necesario.

Por lo expuesto este motivo del recurso debe ser desestimado.

Undécimo. Por todo ello, el recurso, ha de ser estimado parcialmente, de acuerdo con lo dispuesto en los Fundamentos de derecho séptimo y octavo, en cuanto a la condición especial de ejecución contenida en el pliego de prescripciones técnicas en la cláusula 15 y la cláusula 6.2.1.5 del PPT anulando las mismas con retroacción de actuaciones al



momento anterior a la redacción de los pliegos en aplicación del artículo 57.2 in fine de 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 parcialmente el recurso interpuesto por D.^a M.P.R.V, en representación de CANGENETICS, S.L., contra Pliegos del lote 3 del procedimiento “*Servicios veterinarios y de ADN canino para el control de heces, en el término municipio de Cullera*”, expediente 2292289K, convocado por el Ayuntamiento de Cullera, en los términos descritos en el fundamento de derecho undécimo de esta resolución.

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 Valencia, 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