



Recurso nº 16/2026

Resolución nº 665/2026

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 16 de abril de 2026

VISTO el recurso interpuesto por D. V. M. P. F., en representación de KONICA MINOLTA BUSINESS SOLUTIONS SPAIN, S.A., impugnando el acuerdo de retirada de su proposición en el procedimiento para la adjudicación del contrato mixto de suministro y servicios de *“Puesta a disposición, uso y mantenimiento de una nueva plataforma LMS de formación online para el Instituto de Estudios Fiscales”*, expediente 20250076, convocado por la Dirección del Instituto de Estudios Fiscales, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (en lo sucesivo, IEF) convocó licitación el 1 de julio de 2025, posteriormente rectificada el 2 de septiembre de 2025, a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PCSP) para la adjudicación del contrato arriba nominado, mixto de suministro y servicios, por el procedimiento abierto y con un valor estimado de 906.000 euros.

Segundo. Tras la tramitación del procedimiento correspondiente, la mesa de contratación propuso la adjudicación del contrato a la empresa KONICA MINOLTA BUSINESS SOLUTIONS SPAIN S.A., requiriéndole, al amparo de lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP, en adelante), para que presentara la documentación reflejada en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y en la citada Ley para poder ser adjudicatario del contrato.



Presentada la oportuna documentación por la empresa ahora recurrente, la mesa de contratación, en su sesión de 3 de diciembre de 2025, propuso al órgano de contratación la retirada de la proposición (incorrectamente denominada, exclusión) de KONICA MINOLTA BUSINESS SOLUTIONS SPAIN S.A. , por no acreditar el cumplimiento de los requisitos de solvencia técnica fijados en el PCAP, basándose para ello en el informe del Departamento Informático del IEF, de 1 de diciembre de 2025 en el que se señalaba que:

“2º.- A la visa de los documentos de licitación de los contratos de los dos trabajos realizados, el objeto de ambos contratos fue la dotación de programas que expandieran las posibilidades de los sistemas LMS pertenecientes a los respectivos organismos para los que se requirieron.

Pero su objeto no fue la dotación, configuración y posterior gestión de los LMS, por lo que no se pueden considerar trabajos similares a los que se requieren para la puesta a disposición, uso y mantenimiento de una nueva plataforma LMS de formación online para el instituto de estudios fiscales, a efectos de acreditar la experiencia necesaria”.

Tercero. Por acuerdo del órgano de contratación de 9 de diciembre de 2025, se acordó tener por retirada la proposición de KONICA MINOLTA BUSINESS SOLUTIONS SPAIN S.A., de acuerdo con la propuesta de la mesa de contratación, notificándose al interesado el 12 de diciembre de 2025.

Cuarto. Contra el acuerdo mencionado anteriormente, KONICA MINOLTA BUSINESS SOLUTIONS SPAIN, S.A. presentó el 7 de enero de 2026, a través del registro electrónico general de la AGE, recurso especial en materia de contratación.

El recurrente impugna su retirada del procedimiento de la licitación, alegando que los trabajos presentados para acreditar la solvencia técnica sí eran de igual o similar naturaleza a los que son objeto del contrato.

Alega, también, que el órgano de contratación no le concedió trámite de subsanación, resultando esta preceptiva antes de acordar la exclusión, de acuerdo con la cláusula 11.4 PCAP, que preveía que si parte de la documentación justificativa para la adjudicación del contrato no fuera adecuada se requerirá al licitador propuesto como adjudicatario para su



subsanción. Señala que el órgano de contratación debía haberle requerido la aclaración de los certificados presentados o la aportación o presentación de otros complementarios.

Señala que los certificados aportados se refieren a contratos cuyos CPV coinciden con los establecidos en el PCAP. Y que las prestaciones a que se refieren tales contratos, si bien tienen componente de suministro, se encuentran subsumidas dentro del objeto de contrato. Resultando desproporcionado exigir una identidad absoluta de objetos contractuales.

Insiste en que lo cierto es que el CPV asignado al contrato es: Código CPV 72000000-Servicios TI: consultoría, desarrollo de software, Internet y apoyo., 48000000-Paquetes de software y sistemas de información. Y que el Código CPV del contrato de «Suministro De Una Herramienta Para La Dinamización Del Aprendizaje Para La Iniciativa Docencia Híbrida» (Entidad Pública Empresarial Red.Es, M.P.) Expediente CEA247/2024] aportado como solvencia es 48000000-Paquetes de software y sistemas de información. Lo mismo sucede en el expediente nº 0003-24 «Contratación de licencias para una herramienta de creación de módulos SCORM para la plataforma formativa del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST) (Suministro de software de sistema, desarrollo y aplicación (SDA 25/2022)).

Entiende que carece de sentido apartarle del procedimiento por falta de solvencia, cuando se ha realizado una demostración de la plataforma ofertada, valorada de forma positiva por los servicios técnicos del órgano de contratación. Así como que debe hacerse una interpretación amplia y posibilista de la experiencia previa aportada que favorezca la libre concurrencia y la participación de PYMES.

Además, el recurrente aporta junto con el recurso los certificados de ejecución de cuatro trabajos, que no había aportado en la respuesta al requerimiento para la adjudicación.

Solicita por ello que se estime el recurso, se anule la retirada de su proposición y se retrotraigan las actuaciones.

Quinto. El órgano de contratación emitió informe de fecha 14 de enero de 2026, sobre el recurso presentado. En dicho informe se defiende la validez de la exclusión impugnada.



Alega el órgano de contratación que en el informe técnico de fecha 1 de diciembre de 2025, se concluyó que los trabajos aportados no se pueden considerar similares a los que se requieren a efectos de acreditar la experiencia necesaria como requisito de solvencia técnica.

Admite que el recurrente obtuvo la mayor puntuación en la fase de demostración de las plataformas ofertadas, pero que eso no prueba su solvencia técnica para realizar el contrato, que debe acreditarse mediante la documentación solicitada en el requerimiento.

Explica que, al ser los CPV tan generales y el objeto del contrato tan particular, optó deliberadamente por establecer los trabajos similares como los de puesta a disposición de plataformas online, uso y mantenimiento y demás servicios y suministros relacionados con dichas plataformas, es decir, los que sean principalmente de puesta a disposición, uso y mantenimiento de plataformas *on line*, ya que los demás servicios y suministros relacionados con las mismas se entiende que son accesorios o complementarios.

Sobre la posibilidad de subsanación de la documentación acreditativa de la solvencia técnica, entiende el órgano de contratación que, al ser los certificados aportados correctos y completos, no hubo en ellos ningún error ni omisión que subsanar. Y que el licitador pudo aportar la documentación de todos los trabajos que considerase oportunos, pero el hecho de que los trabajos que acrediten los certificados no se consideren similares a los del contrato no es un defecto subsanable de los certificados.

Señala igualmente el órgano de contratación que ha dado traslado para su análisis por el área de Informática del IEF de los documentos aportados por el recurrente junto con su escrito de recurso para acreditar su solvencia con otros contratos diferentes de los aportados en respuesta al requerimiento de documentación.

Y que, de acuerdo con el resultado que se aprecia en el informe del departamento de informática de fecha 14 de enero de 2026, que se adjunta como documento nº 23, el objeto principal de los contratos analizados no es la dotación, configuración y posterior gestión de los LMS, sino el suministro de licencias complementarias (addons) a los sistemas LMS ya existentes dotados, configurados y gestionados por los propios organismos o por otras empresas contratadas al efecto o el suministro licencias de otro tipo de software, y por tanto



no se pueden considerar trabajos similares a los que se requieren para la puesta a disposición, uso y mantenimiento de una nueva plataforma LMS de formación online para el Instituto de Estudios Fiscales, a efectos de acreditar la experiencia necesaria.

Por lo tanto, concluye el órgano de contratación que, aunque se le hubiera dado el trámite de subsanación para que aportase los trabajos adicionales que ahora ha aportado, el recurrente no podría haber sido adjudicatario.

Por todo ello, el órgano de contratación solicita la desestimación del recurso.

Sexto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los licitadores el día 17 de febrero de 2025, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones.

D^a. M. J. M. A., en representación de MAINJOBS INTERNACIONAL EDUCATIVA Y TECNOLÓGICA, S.A. presentó alegaciones el día 24 de febrero de 2026. Expone que el contrato no tiene por finalidad adquirir software, sino contratar un servicio integral que incluye la provisión de la plataforma, su instalación y puesta en marcha, la migración masiva de datos, el mantenimiento evolutivo durante 24 meses, el soporte técnico y la formación. Y que estas tareas de servicio representan el 87,20% del coste total del contrato. Afirma que esa preponderancia de los servicios es muy relevante y es lo que determina, conforme al artículo 18.1.a) de la LCSP, el régimen jurídico aplicable al contrato mixto. Si la prestación principal es la de servicios, la solvencia técnica exigida debe referirse precisamente a ese tipo de prestaciones, y no a actividades accesorias. Subraya que los trabajos presentados por la recurrente corresponden únicamente a suministros de licencias, con un plazo de ejecución de 30 días. Se remite a partir de aquí al informe técnico que valoró la solvencia.

Alega, por otra parte, que el recurrente confunde los criterios de adjudicación con los requisitos de solvencia. Y que el éxito en la prueba funcional realizada afecta a los criterios de adjudicación, pero no puede suponer una subsanación de la falta de solvencia técnica.

Añade que el recurrente confunde el trámite de aclaración o subsanación con la concesión de una inaceptable "*segunda oportunidad*" para reconstruir *ex novo* una solvencia de la



que se carecía manifiestamente en la documentación presentada. Y solicita la desestimación del recurso.

Por otra parte, D. E. M. M. y D. A. L. G. M., en representación de TICSMART S.L., presentaron alegaciones el día 24 de febrero de 2026. Alega que los trabajos aportados por la empresa recurrente para acreditar su solvencia son trabajos de suministros, pero no de servicios. Y que la experiencia del recurrente en determinados suministros puntuales difiere sustancialmente de la experiencia en la gestión de *“una plataforma de e-learning durante más de cuatro años, con actualizaciones, incidencias, incorporación de funcionalidades, renovación de plugins, migraciones y cumplimiento normativo continuado”*. También señala que la falta de solvencia técnica necesaria no puede quedar subsanada por la vía eventual de la subcontratación. Solicita la desestimación del recurso.

Séptimo. Interpuesto el recurso, la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución de 19 de febrero de 2026, acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, 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. Este Tribunal es competente para la resolución del recurso especial en materia de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP.

Segundo. El acuerdo de retirada de la proposición adoptado al amparo del artículo 150.2 LCSP, ha sido reconocido reiteradamente por este Tribunal como un acto de trámite cualificado de los previstos en el artículo 44.2.b) LCSP.

Por otra parte, el acto que se recurre se ha dictado en el marco de un contrato mixto de servicios y suministros, cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y, por tanto, susceptible de recurso especial conforme al artículo 44.1 a) LCSP.



Tercero. El recurrente está legitimado de acuerdo con el artículo 48 LCSP, pues es evidente su interés en que se estime el recurso, pues de ello podría ser reintegrado al procedimiento y tener claras opciones de resultar adjudicatario de este contrato al figurar antes de acordarse la retirada de la proposición como propuesto para la adjudicación.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo aplicable del art. 50.1 c) LCSP.

Quinto. Por lo que se refiere al fondo del asunto, nos encontramos ante la impugnación de una retirada de una proposición del procedimiento de adjudicación de un contrato por falta de acreditación de solvencia técnica.

En primer término y por orden lógico procedimental debemos examinar la alegación del recurrente relativa a la falta de concesión de trámite de subsanación de dicha solvencia técnica. Al respecto, este Tribunal se ha manifestado reiteradamente en el sentido de que la falta de acreditación (o la acreditación defectuosa) de los requisitos de solvencia por parte del licitador propuesto como adjudicatario son elementos subsanables. Debiendo por tanto el órgano de contratación dirigir el correspondiente requerimiento de subsanación al licitador en cuestión y evitándose así la retirada de una proposición que ha resultado ser la más ventajosa por cuestiones meramente formales y subsanables.

En este sentido, dijimos en la resolución nº 259/2023, de 3 de marzo:

“En cuanto al carácter subsanable de la solvencia técnica no acreditada debidamente y, en concreto, si el licitador tiene derecho a un doble trámite de subsanación, ha de señalarse lo siguiente.

Consta en las actuaciones que el recurrente aportó una relación de proyectos ejecutados cuando el órgano de contratación, tras resultar ser el licitador mejor valorado, le requiere para que aporte la documentación justificativa a que se refiere el art. 150 LCSP. Si bien el recurrente aportó información y una relación de actuaciones, de los documentos aportados no resultaba acreditada la solvencia técnica exigida en los Pliegos, de ahí que se le concediera un trámite de subsanación al objeto de completar dicha documentación. Este requerimiento consta en el expediente remitido al documento 15.3.3 y el requerimiento, lejos de ser genérico, concreta y precisa para cada una de las actuaciones y referencias



de servicios que alega el licitador, la razón por la que no se ha tenido en cuenta a efectos de acreditar la solvencia, indicando en cada caso la aclaración o dato que falta para que pueda ser valorada.

Luego es cierto que el licitador tiene derecho al trámite de subsanación. A este respecto cabe destacar que, ante todo, se ha de partir de la regla contenida en el artículo 81.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), conforme al cual: "Si la mesa observase defectos u omisiones subsanables en la documentación presentada, lo comunicará verbalmente a los interesados. Sin perjuicio de lo anterior, las circunstancias reseñadas deberán hacerse públicas a través de anuncios del órgano de contratación o, en su caso, del que se fije en el pliego, concediéndose un plazo no superior a tres días hábiles para que los licitadores los corrijan o subsanen ante la propia mesa de contratación". Por tanto, la regla general es la concesión de la posibilidad de subsanar al licitador cuya oferta presente defectos u omisiones subsanables. Una interpretación literalista de las condiciones exigidas para tomar parte en los procedimientos administrativos de contratación, y un excesivo formalismo que conduzca a la no admisión de proposiciones por simples defectos formales, fácilmente subsanables, es contrario a los principios que deben regir la contratación pública, la libertad de concurrencia y la eficiente utilización de los fondos públicos, que exigen que en los procedimientos de adjudicación de los contratos deba tenderse a lograr la mayor concurrencia posible, siempre que los candidatos cumplan los requisitos establecidos.

Ahora bien, el licitador no tiene derecho indefinidamente a la subsanación, de modo que una vez otorgado trámite de subsanación, el principio de igualdad de trato entre licitadores y de respeto a lo establecido a los Pliegos permite concluir que deba rechazarse la oferta que, tras haber dado al licitador la oportunidad de subsanar las deficiencias formales de que adoleciera, siga siendo insuficiente para acreditar la solvencia exigida en los Pliegos."

En este caso, lo cierto es que el órgano de contratación no efectuó el requerimiento de subsanación al licitador propuesto como adjudicatario. Por lo que se privó a dicho licitador de su derecho a subsanar la acreditación de los requisitos de solvencia técnica. No obstante, la indefensión es un concepto de carácter material que no puede ser valorado en



términos formalistas. Por lo que lo relevante es si el afectado ha tenido la ocasión material de subsanar, en este caso, el requisito de solvencia técnica en cuestión. Y lo cierto es que, si bien ya en el trámite del recurso especial ante este Tribunal, dicha oportunidad de subsanación sí ha tenido lugar: el recurrente ha aportado con el recurso nueva documentación, relativa a otros trabajos diferentes a los que ya había aportado, para acreditar su solvencia técnica. Y el órgano de contratación ha dado traslado de dicha documentación a sus servicios técnicos, que la han evaluado. Concluyendo, en un nuevo informe aportado junto con el informe del órgano de contratación a este Tribunal, que dicha documentación se refería a trabajos que tampoco deben ser considerados aptos para la acreditación de la solvencia técnica. Así, como alega el órgano de contratación en su informe, en el informe técnico de fecha 14 de enero de 2026, que se adjunta como documento nº 23 del expediente, el objeto principal de los contratos analizados no es la dotación, configuración y posterior gestión de los LMS, sino el suministro de licencias complementarias (addons) a los sistemas LMS ya existentes dotados, configurados y gestionados por los propios organismos o por otras empresas contratadas al efecto o el suministro licencias de otro tipo de software, y, por tanto, no se pueden considerar trabajos similares a los que se requieren.

Por lo tanto, a pesar de que es cierto que el órgano de contratación debió haber concedido al licitador propuesto como adjudicatario el correspondiente trámite de subsanación de la documentación acreditativa de la solvencia técnica, también es cierto que dicha subsanación ha tenido materialmente lugar, a pesar de haberse producido una vez interpuesto el recurso especial ante este Tribunal. Por lo que, en definitiva, no existe una privación material del trámite de subsanación que conduzca a apreciar la existencia de una indefensión invalidante en este caso.

Sexto. Por lo que se refiere al fondo del asunto, debemos partir de lo previsto en el pliego en relación con la solvencia técnica:

Dispone la cláusula 6.3.2 del PCAP:

“6.3.2. Solvencia técnica o profesional (arts. 90.2 y 91 de la LCSP)



1º.- Relación de los principales trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato realizados en el curso de los tres últimos años, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución, contados hacia atrás desde la fecha de fin de presentación de ofertas, sea igual o superior al 70 por ciento de la anualidad media del contrato.

El importe anual acumulado exigido será igual o superior a 182.000 € (0,7 x 260.000 € = 182.000 €)

A estos efectos se considerarán **trabajos de igual o similar naturaleza** los siguientes:

Todos los consistentes en puesta a disposición de plataformas online, uso y mantenimiento y demás servicios y suministros relacionados con dichas plataformas.”

La lectura de dicha cláusula del pliego permite concluir que el elemento que el órgano de contratación exigió para tener por acreditada la solvencia técnica, consistía claramente en trabajos previos que no solamente conllevaran la puesta a disposición de plataformas online sino también el uso y mantenimiento de dichas plataformas. Igualmente, La expresión de trabajos de igual o similar naturaleza debe ponerse necesariamente en conexión con el objeto del contrato definido en los pliegos (cláusula 1.1 PCAP):

“El objeto del contrato consiste en poner a disposición del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) una plataforma de gestión del aprendizaje (LMS) que permita gestionar de manera eficiente la formación online de los empleados públicos. La plataforma debe satisfacer las necesidades pedagógicas y técnicas del IEF, garantizando una experiencia de usuario fluida, accesible y segura, además de integrarse adecuadamente con los sistemas existentes.

Incluye la instalación y puesta en marcha de la plataforma, la migración de los datos del sistema anterior, el uso y mantenimiento de la plataforma y unas prestaciones complementarias como son el soporte técnico y la formación de usuarios.



Se prevé que se requiera la incorporación de nuevas funcionalidades y la instalación y actualización de plugins, así como la adquisición de licencias para la dinamización de los cursos”.

A partir de aquí, entiende este Tribunal que asiste la razón al órgano de contratación cuando señala que los trabajos aportados no se pueden considerar similares a los que se requieren a efectos de acreditar la experiencia necesaria como requisito de solvencia técnica. En el mismo sentido, resultan acertadas las alegaciones de MAINJOBS INTERNACIONAL EDUCATIVA Y TECNOLÓGICA, SA, cuando indica que el contrato no tenía por finalidad adquirir software, sino contratar un servicio integral que incluye la provisión de la plataforma, su instalación y puesta en marcha, la migración masiva de datos, el mantenimiento evolutivo durante 24 meses, el soporte técnico y la formación. También resultan pertinentes las consideraciones hechas por TICSMART S.L., en el sentido de que la experiencia en determinados suministros puntuales difiere sustancialmente de la experiencia en la gestión de *“una plataforma de e-learning durante más de cuatro años, con actualizaciones, incidencias, incorporación de funcionalidades, renovación de plugins, migraciones y cumplimiento normativo continuado”.*

Si atendemos a los informes técnicos que obran en el expediente, la cuestión es clara. En el primer informe técnico, de 1 de diciembre de 2025 (documento 20 del expediente), se dice:

*“la visa de los documentos de licitación de los contratos de los dos trabajos realizados, el objeto de ambos contratos fue la dotación de programas que expandieran las posibilidades de los sistemas LMS pertenecientes a los respectivos organismos para los que se requirieron. Pero su objeto no fue la dotación, configuración y posterior gestión de los LMS, por lo que **no se pueden considerar trabajos similares a los que se requieren para la Puesta a disposición, uso y mantenimiento de una nueva plataforma LMS de formación online para el Instituto de Estudios Fiscales, a efectos de acreditar la experiencia necesaria.**”*

En el segundo informe, de 14 de enero de 2026, relativo a los contratos previos aportados por el recurrente con posterioridad, se expone:



“A la vista de los documentos de licitación de los contratos de los dos trabajos realizados, el objeto de ambos contratos fue la dotación de programas que expandieran las posibilidades de los sistemas LMS pertenecientes a los respectivos organismos para los que se requirieron. Pero su objeto no fue la dotación, configuración y posterior gestión de los LMS, por lo que no se pueden considerar trabajos similares a los que se requieren para la Puesta a disposición, uso y mantenimiento de una nueva plataforma LMS de formación online para el Instituto de Estudios Fiscales, a efectos de acreditar la experiencia necesaria.”

Las valoraciones técnicas anteriores están amparadas por el principio de discrecionalidad técnica en la valoración de la solvencia de que goza el órgano de contratación, sin que existan motivos de arbitrariedad, irrazonabilidad o falta de proporcionalidad que puedan conllevar la anulación de la decisión administrativa.

Por lo tanto, este Tribunal entiende que procede la desestimación del recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. V. M. P. F., en representación de KONICA MINOLTA BUSINESS SOLUTIONS SPAIN, S.A., impugnando el acuerdo de retirada de su proposición en el procedimiento para la adjudicación del contrato mixto de suministro y servicios de *“Puesta a disposición, uso y mantenimiento de una nueva plataforma LMS de formación online para el Instituto de Estudios Fiscales”*, expediente 20250076, convocado por la Dirección del Instituto de Estudios Fiscales.

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 temeridad o mala fe en la interposición del recurso.

Esta resolución es definitiva en 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 dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES