



Recurso nº 2014/2025 C.Valenciana 399/2025

Resolución nº 397/2026

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 05 de marzo de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. M. A. B. R. , en representación de RESIDENCIA TERCERA EDAD UTIEL, S.L., contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que rige la licitación del contrato “*Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD Municipal y SAD Dependencia)*”, expediente 2436099X, convocado por el Ayuntamiento de Paiporta, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha de 25 de noviembre de 2025 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) el anuncio de licitación para la adjudicación del contrato “*Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD Municipal y SAD Dependencia)*”, expediente 2436099X, convocado por el Ayuntamiento de Paiporta.

El contrato se sujetó a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y se tramitó a través del procedimiento abierto ordinario.

El valor estimado se fijó en 1.757.508,58 euros, con un plazo de duración de un año, con posibilidad de prórrogas de hasta dos años adicionales, por lo que se trataba de un contrato sujeto a regulación armonizada.

El 26 de noviembre de 2025 tuvo lugar la publicación del anuncio de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Segundo. Abierto el plazo de presentación de proposiciones, con fecha 2 de diciembre de 2025, D. M. A. B. R. , en representación de RESIDENCIA TERCERA EDAD UTIEL, S.L., contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que rige la licitación del



contrato “Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD Municipal y SAD Dependencia)”, expediente 2436099X, convocado por el Ayuntamiento de Paiporta.

Tercero. Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría de este Tribunal, se ha remitido el expediente y el informe del artículo 56.2 de la LCSP por el órgano de contratación

Cuarto. En el expediente consta el certificado expedido por el órgano de contratación sobre la relación de los licitadores, esto es, de las empresas que han presentado oferta, por lo que se ha concedido trámite de audiencia a terceros interesados. Una vez transcurrido el plazo, no se han formulado alegaciones.

Quinto. En fecha 22 de enero de 2026, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, acordó mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de que el análisis de los motivos que fundamentan la interposición del recurso pone de manifiesto que los perjuicios que podrían derivarse de la continuación por sus trámites del procedimiento de contratación son de difícil o imposible reparación según lo dispuesto en el artículo 49 de la LCSP, con especial énfasis en su apartado cuarto, de forma que no afectará al plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por los interesados. De acuerdo con lo anterior, 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 recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 46.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 21 de mayo de 2025 (BOE de 2 de junio de 2025).

Segundo. La interposición del recurso se ha producido dentro del plazo legal del artículo 50.1 de la LCSP, al no haber transcurrido más de quince días hábiles entre la fecha de publicación del anuncio de licitación, el 25 de noviembre de 2025, y la de presentación del recurso, el 2 de diciembre de 2025.



Tercero. El recurso se dirige contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que rige la licitación del contrato “*Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD Municipal y SAD Dependencia)*”, expediente 2436099X, convocado por el Ayuntamiento de Paiporta.

En primer lugar, ha de indicarse que se trata de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, de conformidad con lo establecido en el artículo 44.1.a) de la LCSP.

Asimismo, el acto recurrido se encuentra en los enumerados en el artículo 44.2. letra a) de la LCSP.

Cuarto. En lo que se refiere a la legitimación, debe tenerse en cuenta el artículo 48 de la LCSP: “*podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirecta por las decisiones objeto de recurso*”.

Además, la doctrina de este Tribunal reiterada, entre otras, en las Resoluciones nº 100/2025 de 23 de enero, nº 968/2025 de 25 de junio y nº 969/2025 de 25 de junio, ha confirmado que: “*En definitiva, no cabe sino concluir en que en el régimen establecido por la vigente LCSP la admisibilidad del recurso especial frente a los pliegos requiere que el empresario que, encontrándose interesado en participar en una licitación, advierta en los pliegos de la misma algún vicio de invalidez que estime procedente cuestionar y que no constituya un supuesto de nulidad de pleno derecho, tenga que impugnar los mismos antes de presentar su oferta para que su recurso resulte admisible, y, una vez formulado dicho recurso, si el vicio de invalidez denunciado no le imposibilita participar en la licitación, habrá entonces de formular su proposición en dicho procedimiento.*”

Por tanto, para recurrir los pliegos, en los términos del artículo 48 de la LCSP, están legitimados no sólo aquellos que han tomado parte en el procedimiento, sino también aquellos cuyos intereses legítimos puedan verse afectados, cuando se recurre una cláusula del pliego cuyo contenido limita el acceso a la licitación.



Pues bien, en el presente caso, no consta incluido el recurrente entre los licitadores que han presentado oferta, según la relación de licitadores incorporada en el expediente remitida por el órgano de contratación. No obstante, ha de observarse que el recurrente en su recurso aduce verse directamente afectado por el requisito de solvencia económica fijado en el PCAP, calificándolo de exigencia desproporcionada o contraria a la ley e indicando que afecta a su derecho de acceso a la licitación. De ello se desprende que el vicio de invalidez invocado le imposibilita participar en la licitación, de modo debe reconocerse le legitimación del recurrente.

En consecuencia, procede entrar en el fondo del asunto planteado y revisar la conformidad a derecho o no del pliego impugnado.

Quinto. Entrando en el fondo de la cuestión planteada, deben analizarse los motivos de recurso esgrimidos por el recurrente.

El recurrente indica que el PCAP establece en su apartado 3.1 que la solvencia económica se acreditará mediante un volumen anual de negocio equivalente a 1,5 veces el valor estimado del contrato ($1,5 \times 1.757.508,58 \text{ €} = 2.636.262,87 \text{ €}$) y que mismo pliego afirma que la duración del contrato es de un año, con posibilidad de prórroga de dos años adicionales. Considera que ello contradice el método empleado para calcular la solvencia.

Indica que según el artículo 87.3.a) LCSP cuando la duración del contrato es superior a un año, la solvencia debe calcularse sobre el valor anual medio, no sobre el valor total estimado y que el artículo 100.2 LCSP exige que las prórrogas se incluyan en el valor estimado, como ha hecho correctamente el órgano de contratación.

A juicio del recurrente, la solvencia económica exigida por el pliego, consistente en un volumen anual de negocio equivalente a una vez y media el valor estimado del contrato, teniendo en cuenta que el cálculo de éste incluye un año de duración inicial más dos de posibles prórrogas, resulta desproporcionada y debería haberse tenido en cuenta el valor medio anual del contrato, y no su valor estimado.



Sexto. El órgano de contratación considera que procede desestimar el recurso especial en materia de contratación presentada por la recurrente, por lo motivos que se exponen a continuación.

Señala el órgano de contratación en su informe que el contrato tiene una duración de un año, con posibilidad de prórroga de dos años adicionales, pero éstas pueden o no acordarse, no pudiendo por tanto incluirse en la duración inicial del contrato. De acuerdo con ello, a efectos de determinar si la solvencia económica y financiera exigible debe computarse con respecto al valor estimado del contrato o al valor medio anual, considera que la duración del contrato es de un año, por lo que debe aplicar como magnitud de referencia el valor estimado del contrato. Por ello, considera que el pliego es plenamente coherente con el tenor literal del artículo 87.3.a) de la LCSP, encontrándose la solvencia fijada dentro del límite legal.

Añade que la LCSP ofrece la posibilidad de acreditar la solvencia necesaria para celebrar un contrato determinado basándose en la solvencia y medios de otras entidades, por lo que, si un licitador no puede acreditar la solvencia exigida, podrá incorporar como suya la solvencia de terceras empresas si demuestra que podrá disponer de ella durante todo el contrato.

Séptimo. Conviene comenzar el análisis delimitando la cuestión objeto de controversia.

EL PCAP señala en su cláusula 3.1 lo siguiente: “3. *La solvencia del empresario:*

3.1 Solvencia económica y financiera (art. 87 LCSP):

La solvencia económica y financiera se podrá acreditar a través del siguiente medio:

Mediante el volumen anual de negocios o bien, mediante el volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiere el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles. El volumen de negocios mínimo exigido será una vez y media el valor estimado del contrato.”



Así las cosas, la cuestión que se plantea es si el contrato, con una duración inicial de un año con posibilidad de dos años adicionales de prórroga, debe considerarse de duración superior a un año o no, pues de ello dependerá que la magnitud aplicable al efecto de determinar la solvencia económica y financiera mediante el volumen anual de negocio sea en comparación con el valor estimado del contrato o su valor medio anual.

El artículo 87 de la LCSP señala: “1. *La solvencia económica y financiera del empresario deberá acreditarse por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:*

a) Volumen anual de negocios, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente. El volumen de negocios mínimo anual exigido no excederá de una vez y media el valor estimado del contrato, excepto en casos debidamente justificados como los relacionados con los riesgos especiales vinculados a la naturaleza de las obras, los servicios o los suministros. El órgano de contratación indicará las principales razones de la imposición de dicho requisito en los pliegos de la contratación o en el informe específico a que se refiere el artículo 336.

[...]

3. En el anuncio de licitación o invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato se especificarán los medios, de entre los recogidos en este artículo, admitidos para la acreditación de la solvencia económica y financiera de los empresarios que opten a la adjudicación del contrato, con indicación expresa del importe mínimo, expresado en euros, de cada uno de ellos. Para los contratos no sujetos al requisito de clasificación, cuando los pliegos no concreten los criterios y requisitos mínimos para su acreditación los licitadores o candidatos que no dispongan de la clasificación que en su caso corresponda al contrato acreditarán su solvencia económica y financiera con los siguientes criterios, requisitos mínimos y medios de acreditación:



a) El criterio para la acreditación de la solvencia económica y financiera será el volumen anual de negocios del licitador o candidato, que referido al año de mayor volumen de negocio de los tres últimos concluidos deberá ser al menos una vez y media el valor estimado del contrato cuando su duración no sea superior a un año, y al menos una vez y media el valor anual medio del contrato si su duración es superior a un año.”

Del precepto transcrito resulta que el apartado primero letra a) establece un límite en la solvencia económica y financiera que el órgano de contratación puede exigir al licitador en los pliegos, consistente en que el volumen anual de negocio mínimo exigible no podrá ser superior al importe que resulte de multiplicar por 1,5 el valor estimado del contrato, salvo casos debidamente justificados.

Por su parte, el apartado tercero establece unos criterios de solvencia supletorios, para el caso en que los pliegos no concreten los criterios y requisitos mínimos exigibles y distingue en función de la duración del contrato: (i) en contratos con una duración de un año o inferior, el volumen anual de negocio del licitador deberá ser al menos una vez y media el importe que resulte de multiplicar por 1,5 el valor estimado del contrato; (ii) en contratos con duración superior a un año, la solvencia del licitador deberá alcanzar el resultado de multiplicar por 1,5 el valor medio anual del contrato.

De ello resulta, que, en función de la duración del contrato, la magnitud que sirve de término comparativo con la solvencia - volumen anual de negocio- del licitador es el valor estimado del contrato o su valor medio anual.

Sentado lo anterior, no hay duda de que en este caso nos encontramos con un contrato de duración igual a un año en el que los pliegos han fijado los requisitos de solvencia exigibles a los potenciales licitadores.

Por ello, el planteamiento del órgano de contratación resulta razonable.

En el presente caso el contrato tiene un valor estimado de 1.757.508,58 euros y un plazo de duración de un año, aunque se disponga de la posibilidad de dos prórrogas de una anualidad cada una de ellas, cláusulas primera y quinta del PCAP, estableciéndose el presupuesto base de licitación del contrato en relación a la duración por un año y el valor



estimado en función de la duración inicial más las prórrogas, cláusula segunda del PCAP, según lo dispuesto en el LCSP, artículos 100 y 101.2 de la LCSP. Es decir, la duración del contrato es de un año, siendo facultativo para el órgano de contratación acordar o no la prórroga o las dos prórrogas. Por lo que resulta ajustada a derecho la previsión de la cláusula 3.1 del PCAP en la que se recoge lo siguiente (el subrayado es nuestro):

“La solvencia económica y financiera se podrá acreditar a través del siguiente medio:

Mediante el volumen anual de negocios o bien, mediante el volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiere el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles. El volumen de negocios mínimo exigido será una vez y media el valor estimado del contrato. (...)”

Como sostiene el órgano de contratación, las prórrogas no han de incluirse a estos efectos en el cómputo de su duración, debiendo atenderse a lo previsto en el artículo 87.1 a) de la LCSP antes citado, ajustándose la cláusula 3 del PCAP a lo dispuesto en este precepto, pues no se excede del valor límite fijado legalmente. Se encontraría alineado asimismo con lo dispuesto en el artículo 87.3 a) de la LCSP con carácter supletorio para el supuesto en que los pliegos no concreten los requisitos mínimos para su acreditación, cuando dispone que “a) *El criterio para la acreditación de la solvencia económica y financiera será el volumen anual de negocios del licitador o candidato, que referido al año de mayor volumen de negocio de los tres últimos concluidos deberá ser al menos una vez y media el valor estimado del contrato cuando su duración no sea superior a un año, y al menos una vez y media el valor anual medio del contrato si su duración es superior a un año*”. Por otra parte, no se han aportado argumentos por el recurrente para considerar la solvencia económica y financiera determinada por el órgano de contratación como desproporcionada, sino su mera discrepancia por no ajustarse formalmente a la norma sosteniendo que triplica el importe que legalmente correspondería

Por lo expuesto, debe desestimarse el 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. M. A. B. R. , en representación de RESIDENCIA TERCERA EDAD UTIEL, S.L., contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que rige la licitación del contrato “*Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD Municipal y SAD Dependencia)*”, expediente 2436099X, convocado por el Ayuntamiento de Paiporta.

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, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES