



Recurso nº 2058/2025 C. Valenciana nº 408/2025

Resolución nº 457/2026

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 12 de marzo de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. R.V.S.S. en representación de la UTE MERCADO ACTUAL, S.L. - SANIKEY REPRESENTATIVES, S.L.- ARICELEN, S.L., contra su exclusión del procedimiento para la *“Prestación del servicio de gestión, dispensación y distribución de lencería en el Departamento de Salud de La Ribera, siendo respetuoso con la normativa en materia social, ambiental, laboral y de innovación establecida en las convenciones y convenios internacionales, teniendo en cuenta la dimensión social, ética y ambiental del servicio que se necesita contratar”*, con expediente CNMY 524/2025, convocado por el Departamento de Salud de la Ribera de la Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por anuncio publicado, respectivamente, en el DOUE el día 10 de octubre de 2025 y el 27 de octubre de 2025, en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el Departamento de Salud de La Ribera, de la Consejería de Sanidad de la Comunidad Valenciana, licitó el contrato arriba nominado. El valor estimado del contrato es de 254.407,84 euros. Su tramitación es ordinaria por el procedimiento abierto.

Segundo. Concurrió a la licitación bajo compromiso de UTE, MERCADO ACTUAL, S.L., SANIKEY REPRESENTATIVES, S.L. y ARICELEN, S.L. (en adelante, la UTE). Sin embargo, en fecha 17 de noviembre de 2025, se publicó en la PCSP el acuerdo de exclusión de la oferta, por no acreditar ARICELEN, S.L. solvencia económica alguna.



Tercero. Disconforme con ello, los tres miembros de la futura UTE que formularon oferta presentaron en el registro electrónico de este Tribunal el día 21 de noviembre de 2025, recurso especial en materia de contratación contra el mencionado acuerdo de exclusión porque consideran que la exigencia de solvencia individual de cada miembro de la UTE no figura en el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP), por lo que su exigencia es ilegal. Que el artículo 69.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP en adelante) prevé que la solvencia de las UTE se acredite en su conjunto. Que la solvencia de las otras dos empresas de la UTE es sobrada. Que el artículo 75 LCSP permite que un empresario se base en la solvencia y medios de otras entidades. Que se han aplicado incorrectamente por el órgano de contratación los criterios del Tribunal en determinadas resoluciones sobre la materia. Que el acuerdo impugnado interpreta incorrectamente el artículo 24 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP). Que se infringe el artículo 90 LCSP al pretender que se justifique por esta vía de nueva empresa la solvencia de ARICELEN, S.L. Todo ello implica vulneración de los principios de igualdad, libre concurrencia y proporcionalidad.

Cuarto. El órgano de contratación emitió informe en el que exponía, en esencia, que en caso de la oferta, aunque sea formulada bajo compromiso de constitución de unión temporal de empresas, debe justificarse un mínimo de solvencia por cada una de ellas como presupuesto para poder apreciar la integración de la solvencia de los distintos miembros de la misma. Que esa es la doctrina del Tribunal y se desprende del artículo 24 del RGLCAP. Los pliegos establecen la facultad de ARICELEN, S.L. para acreditar la solvencia como empresa de nueva creación.

Quinto. Presentó alegaciones EULEN, S.A., quien alega que el apartado D del cuadro de características del PCAP sí que prevé la exigencia de solvencia individual mínima en el caso de las UTEs.

Sexto. Por acuerdo de la Secretaria General del Tribunal de 22 de enero de 2026, por delegación de éste, se resolvió la concesión de la medida cautelar 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. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 46.2 de la LCSP y el convenio celebrado con la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de 21 de mayo de 2025 (BOE de fecha 2 de junio 2025).

Segundo. El recurso se interpuso dentro del plazo de quince días establecido en el artículo 50.1.c) LCSP.

Tercero. El acuerdo de exclusión es acto susceptible de recurso especial de acuerdo con el artículo 44.2.b) LCSP. Asimismo, el marco donde se ha dictado la resolución impugnada es un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, por lo que es susceptible de impugnación a través del recurso especial, de conformidad con el artículo 44.1 a) LCSP.

Cuarto. El recurrente ostenta la legitimación requerida en el artículo 48 LCSP en tanto que es licitador excluido.

Quinto. El motivo del recurso es muy concreto y se ciñe a contestar a la cuestión de si, en los casos de ofertas formuladas por uniones temporales de empresas, o bajo compromiso de su constitución, han de tener solvencia todas ellas o si, por el contrario, basta con que la tenga alguna o algunas, aunque otras carezcan totalmente de ella. Descartamos, por tanto, los supuestos en que se acuda a terceros ajenos a la UTE para acreditar la solvencia requerida, pues lo que aquí se plantea se circunscribe a analizar la posible acumulación de solvencia entre los mismos miembros de la UTE.

La mesa de contratación efectuó su exclusión del siguiente modo: *“MERCADO ACTUAL, S.L., en caso de ser adjudicataria se constituiría en UTE con las empresas SANIKEY REPRESENTATIVES, S.L. y ARICELEN, S.L., pero esta última no acredita un mínimo de*



solvencia en relación al contrato al que se licita, para que pueda complementarse con la que tienen el resto de miembros de la UTE. La solvencia de las empresas que constituyen una UTE puede ser complementada entre ellas, pero no sustituida. Indicamos algunas resoluciones del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES en las que se recoge dicha doctrina:

Resolución nº 1411/2023 del TACRC de 27 de octubre de 2023.

Resolución nº 498/2024 del TACRC de 18 de abril de 2024.

Resolución nº 743/2018 del TACRC de 31 de julio de 2018”.

El precepto sobre el que pivota la interpretación para resolver la cuestión es el artículo 24 del RGLCAP, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que señala:

“En las uniones temporales de empresarios cada uno de los que la componen deberá acreditar su capacidad y solvencia conforme a los artículos 15 a 19 de la Ley y 9 a 16 de este Reglamento, acumulándose a efectos de la determinación de la solvencia de la unión temporal las características acreditadas para cada uno de los integrantes de la misma, sin perjuicio de lo que para la clasificación se establece en el artículo 52 de este Reglamento”.

Antes de hacer referencia a las resoluciones citadas por el órgano de contratación, hay que partir de la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 2021, pues ha supuesto un cambio importante en esta materia al afectar a diversa doctrina y posturas de Tribunales de recursos contractuales expresados al respecto con anterioridad:

«Quinto. Traslademos ahora las consideraciones expuestas en el apartado anterior al caso que nos ocupa. Las partes recurrentes se han centrado en el examen de los preceptos legales concernidos (artículos 59, 62 y 63 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011), puestos en relación con el artículo 24.1 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1098/2001). Pero para abordar de manera certera la cuestión debatida en casación es obligado tomar también en consideración lo dispuesto en el Pliego de Cláusulas Administrativas, norma rectora del concurso público, que, como destaca la representación de FCC Aqualia, S.A., no fue objeto



de impugnación por ninguna de las licitadoras. Así, de la lectura del párrafo segundo de la cláusula 15.f/ del citado Pliego, que antes hemos transcrito, resulta que sólo serán admitidos en la licitación aquellos licitadores que acrediten estar prestando o haber prestado, individualmente o en unión temporal de empresas, servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado en al menos dos municipios con una población de más de 10.000 habitantes cada uno. Y la cláusula 15.h/ señala que, en caso de que concurra a la licitación una Unión Temporal de Empresas, <>. Vemos así que la redacción dada a las cláusulas del Pliego alberga una aparente contradicción pues, de un lado, se establece que en caso de Unión Temporal de Empresas cada una de las empresas que la integran debe acreditar su capacidad y solvencia y que únicamente se admitirán aquellos licitadores que acrediten experiencia en servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado en los términos que acabamos de señalar; pero, al mismo tiempo, se contempla la acumulación de capacidades de manera que la suma logre la exigida en los puntos anteriores del mismo Pliego. Aunque su redacción no es precisamente modélica, tales determinaciones del Pliego de Cláusulas Administrativas no contravienen lo dispuesto en el artículo 24.1 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1098/2001, pues también este precepto establece que en las uniones temporales de empresarios "cada uno" de los que la componen deberá acreditar su capacidad y solvencia, pero, al mismo tiempo, el propio artículo 24.1 del Reglamento se refiere a la posibilidad de "acumulación" de las características acreditadas por las empresas que concurren unidas. La indicación que hace el artículo 24.1 del Reglamento de que en las uniones temporales de empresarios cada uno de los que la componen <> encuentra explicación si se tiene en cuenta que esos artículos 15 a 19 de la Ley y 9 a 16 del propio Reglamento a los que se remite el artículo 24.1 se refieren a requisitos y obligaciones que necesariamente ha de cumplir todo empresario que pretenda contratar con una Administración Pública (capacidad de obrar, confidencialidad de los datos, estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social,...). No hay duda de que tales requisitos debe cumplirlos de forma individual por cada uno de los empresarios que integran la unión temporal de empresas.

En cambio, a efectos de la determinación de la solvencia de la unión temporal el artículo 24.1 del Reglamento admite la acumulación de las características acreditadas para cada una de las empresas integrantes de la unión. Y ello en consonancia con los preceptos de



rango superior a los que antes nos hemos referido (artículo 63 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, y artículos 59 y 62 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público), que contemplan esta clase de agrupaciones o uniones temporales de empresarios para contratar con el Sector Público. Y en consonancia, asimismo, con los principios que propugna la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que antes hemos reseñado. Es cierto, ya lo hemos dejado señalado, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia admite que en determinados casos se excluya la posibilidad de agrupar o acumular las capacidades y experiencias de distintos operadores económicos; pero también hemos visto que esta opción ha de ser admitida de forma restrictiva pues sólo resulta admisible cuando el objeto del contrato o las circunstancias del caso lo justifiquen, y operando siempre con observancia del principio de proporcionalidad. Nada de ello sucede en el caso que examinamos, pues, siendo pacífico que una de las empresas integrantes de la unión temporal de empresas, Acciona Agua S.A., cumple por sí sola y con holgura los requisitos de solvencia técnica exigidos, resulta contrario al principio de proporcionalidad negar que la unión temporal de empresas haya justificado su solvencia técnica por la sola circunstancia de que la otra empresa integrante de la unión - STV Gestión S.L.- no tenga acreditada la experiencia requerida en ese concreto sector de actividad. Atendiendo al objeto del contrato al que se refiere la controversia -gestión del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado del municipio de Santomera- no advertimos ninguna razón o circunstancia que justifique que el requisito de experiencia que se establece en el Pliego de Cláusulas Administrativas deba considerarse referido de forma individualizada a cada de las empresas que integran la unión temporal y que tales empresas no puedan sumar sus capacidades. Dicho de otro modo, esta Sala considera que negar la posibilidad de que se acumulen o sumen las capacidades técnicas de las empresas que concurren juntas a la licitación resulta carente de justificación y vulnera los principios de funcionalidad, de complementariedad de las capacidades y de proporcionalidad que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a la que ya nos hemos referido, deben imperar en la interpretación de esos mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico precisamente para favorecer el acceso de las empresas a la contratación pública. El auto de la Sección Primera de esta Sala que admitió el presente recurso de casación formula la cuestión en la que se entiende que existe interés



casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en unos términos más amplios que los que corresponden al caso concreto resuelto en la sentencia recurrida, pues, como vimos, el auto de admisión se refiere a la cuestión de <>. En una cuestión así planteada tendrían cabida supuestos muy distintos. Baste pensar en el caso de que ninguna de las empresas que integran la unión temporal de empresas cumple los requisitos de solvencia técnica requeridos pero sí los cumplen si se las considera de forma conjunta; o en un supuesto en el que, por razón del objeto del contrato, el Pliego de Cláusulas establece especificaciones técnicas muy concretas que han de reunir todas las empresas que pretendan intervenir en la prestación del servicio, aunque concurren agrupadas en una unión temporal. La casuística imaginable es variada, como variado es también el posible objeto de los contratos o el elenco de circunstancias cuya toma en consideración conduciría a que diésemos distintas respuestas a la cuestión planteada. Por ello, no hemos pretendido formular aquí una doctrina interpretativa más amplia, que habría de dar respuesta a una casuística muy variada, y nos hemos limitado a resolver el recurso atendiendo a las circunstancias del caso».

Pues bien, adentrándonos en el caso que aquí se plante, las resoluciones del Tribunal citadas por el órgano de contratación no resultan aplicables al caso por las siguientes razones: En el caso de la resolución 1411/2023, la exclusión se debió a que ninguna de las integrantes de la UTE poseía solvencia técnica y se recurría a un tercero para integrar la solvencia, aunque como luego expondremos realiza una manifestación trascendental que sí es directamente aplicable al supuesto que aquí se plantea. Supuesto diferente, puesto que para integrar la solvencia con terceros se requiere un mínimo de solvencia. Otro tanto ocurre con la resolución 498/2024, referida a la integración de capacidades de un tercero, situación que ocurre entre los miembros de la UTE. La resolución de 2018 citada es anterior a la sentencia del Tribunal Supremo.

Pues bien, partiendo de la interpretación que realiza el Tribunal Supremo en la sentencia indicada en mérito a la cual la regla general de acumulación de solvencia del artículo 24 del Reglamento permite la comunicación de la misma aunque alguno o algunos miembros de la UTE carezcan totalmente de dicha solvencia, hay que comprobar si existe alguna causa que permita aplicar la interpretación restrictiva: *“Es cierto, ya lo hemos dejado señalado, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia admite que en determinados casos*



se excluya la posibilidad de agrupar o acumular las capacidades y experiencias de distintos operadores económicos; pero también hemos visto que esta opción ha de ser admitida de forma restrictiva pues sólo resulta admisible cuando el objeto del contrato o las circunstancias del caso lo justifiquen, y operando siempre con observancia del principio de proporcionalidad”.

Pues bien, ni el acta de la mesa ni el informe al recurso del órgano de contratación hacen referencia a causa alguna que permita excepcionar la regla general. Por otro lado, EULEN, S.A., en sus alegaciones sostiene que la necesidad de incorporar el DEUC a la oferta supone la exigencia a cada miembro de la UTE individualmente de la acreditación de la solvencia. Sin embargo, además de que esta circunstancia por sí sola no enerva el criterio jurisprudencial expuesto, por cuanto la DEUC contiene un variado número de manifestaciones de distinto contenido y alcance y los anexos II a V del PCAP contienen manifestaciones sobre diversas materias o modelo aval, sin que el Tribunal aprecie una específica sobre la solvencia técnica o financiera.

En la línea de lo anteriormente expuesto y en consonancia con lo manifestado en la sentencia del Tribunal Supremo antes transcrita, dijimos en la resolución 578/2022, de 19 de mayo de 2022:

“A partir de ahí, el Tribunal Supremo concluye señalando que atendido el objeto de contrato:

“... no advertimos ninguna razón o circunstancia que justifique que los requisitos de experiencia que se establecen en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, deba considerarse referido de forma individualizada a cada una de las empresas que integran la unión temporal y que tales empresas no puedan sumar sus capacidades. Dicho de otro modo, esta Sala considera que negar la posibilidad de que se acumulen o sumen las capacidades técnicas de las empresa que concurren juntas a la licitación, resulta carente de justificación y vulnera los principios de funcionalidad, de complementariedad de las capacidades y de proporcionalidad que, según la jurisprudencia el Tribunal de Justicia a la que nos hemos referido, deben imperar en la interpretación de estos mecanismos previstos



en el ordenamiento jurídico precisamente para favorecer el acceso de las empresas a la contratación pública”.

Aplicadas las sentencias citadas al caso que nos ocupa, la conclusión debe ser que procede integrar la solvencia de las entidades integrantes de la UTE, aunque una de ellas no acredite mínimamente los requisitos para ello, al hacerlo la otra, pues de las cláusulas 7.3 B y 10 del PCAP no resulta exigible que cada una de los miembros de la UTE deba acreditar la solvencia exigible”.

O también en la resolución 1411/2023, de 27 de octubre de 2023:

“Séptimo. Llegados a este punto, debemos recordar la cuestión controvertida sometida a este Tribunal: si es posible que un licitador acredite la solvencia técnica exigida en los Pliegos, acudiendo íntegramente a los medios de tercero.

Por tanto, la controversia no versa sobre si los miembros de una UTE pueden completar entre ellos la solvencia técnica exigida en los pliegos, de forma que una de ellas no la reúna mínimamente. Si ello fuese así nos encontraríamos, ante un caso similar al resuelto en interés casacional, por la Sentencia núm. 886/2021, de la Sección tercera, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 21 de junio de 2021, la cual ha sido posteriormente aplicada por la Sentencia de 12 de abril de 2023 de la Sección Quinta de la Audiencia Nacional. La similitud conllevaría que concluyésemos que la integración de solvencia técnica entre los miembros de una UTE llega al nivel de que no pueda exigirse a cada una de ellas ni una solvencia proporcional a su participación en la UTE ni siquiera una mínima solvencia. Basta que una de ellas acredite íntegramente la solvencia técnica, para que no sea necesario acudir a la acumulación”.

Por otra parte, estamos en una fase del procedimiento de contratación anterior a la contemplada en el artículo 150.2 LCSP, con respecto al propuesto como adjudicatario, cuando es propiamente cuando hay que usualmente acreditar documentalmente el cumplimiento de lo declarado en cuanto a la solvencia en las proposiciones presentadas (artículo 140.1 LCSP).

En consecuencia, procede la estimación del recurso con retroacción de actuaciones a la reunión de la mesa que excluyó por este motivo a la UTE, no debiendo excluirla por este motivo, por lo que deberá ser reintegrada al procedimiento y continuar con la tramitación del procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en el PCAP y en 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 el recurso interpuesto por D. R.V.S.S. en representación de la UTE MERCADO ACTUAL, S.L. - SANIKEY REPRESENTATIVES, S.L.- ARICELEN, S.L., contra su exclusión del procedimiento para la *“Prestación del servicio de gestión, dispensación y distribución de lencería en el Departamento de Salud de La Ribera, siendo respetuoso con la normativa en materia social, ambiental, laboral y de innovación establecida en las convenciones y convenios internacionales, teniendo en cuenta la dimensión social, ética y ambiental del servicio que se necesita contratar”*, con expediente CNMY 524/2025, convocado por el Departamento de Salud de la Ribera de la Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana, el que se anula, así como se dispone la retroacción del procedimiento en los términos indicados en el fundamento de derecho quinto de la presente 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 la Comunidad Valenciana, 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

LOS VOCALES