

# REVISTA JURÍDICA

## DE LA COMUNIDAD DE MADRID

(1999-2026)

Número 3/2026

Junio 2026



**Comunidad  
de Madrid**



ISSN: 1139-8817

## **REVISTA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

### **Número 3/2026**

#### **Sumario del número completo**

##### **1. ESTUDIOS**

**La reducción del plazo de entrega como criterio de calidad en la contratación pública intelectual: un análisis crítico de la doctrina del Tribunal Supremo a la luz de la Sentencia n.º 169/2026, de 17 de febrero**

Tomás Antonio Gómez Saucedo ..... Pág. 5

**Nuevo enfoque sobre los efectos de la contratación irregular: la restitución al operador económico de las prestaciones realizadas sin cobertura contractual. Interpretación del artículo 42 de la Ley de Contratos del Sector Público**

Fernando Luque Regueiro ..... Pág. 33

**Las prácticas colusorias en la contratación pública**

Salvador Sanz Iglesia ..... Pág. 79

**El incremento de la masa salarial como criterio de adjudicación en la contratación pública: la redefinición europea del concepto de calidad contractual tras la STSJUE de 5 de marzo de 2026 (C-210/24)**

Pablo Toral Oropesa ..... Pág. 143

##### **2. COMENTARIOS**

**Comentarios sobre la STS n.º 810/2026, de 28 de mayo, de la Sala Primera, de lo Civil: Caso Desprosa**

Diego García Paz ..... Pág. 172

**La clasificación de las ofertas cuando se declara la anormalidad de alguna de ellas**

Fernando Luque Regueiro ..... Pág. 179

### **3. REPERTORIO DE ACTUALIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y DE DOCTRINA ADMINISTRATIVA**

#### **Novedades de marzo, abril, mayo y junio de 2026**

|                                                                      |          |
|----------------------------------------------------------------------|----------|
| Disposiciones y resoluciones comunitarias .....                      | Pág. 188 |
| Disposiciones y resoluciones estatales .....                         | Pág. 195 |
| Disposiciones y resoluciones autonómicas (Comunidad de Madrid) ..... | Pág. 215 |
| Ayuntamiento de Madrid .....                                         | Pág. 223 |
| Tribunal de Justicia de la Unión Europea .....                       | Pág. 224 |
| Tribunal Constitucional .....                                        | Pág. 237 |
| Tribunal Supremo (Sala Tercera) .....                                | Pág. 247 |
| Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid .....            | Pág. 273 |
| Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la C.M. ....      | Pág. 277 |

#### **AUSENCIA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL DE LOS CRITERIOS Y OPINIONES MANIFESTADOS EN LA RJCM**

Las opiniones expresadas por cada uno de los autores constituyen una manifestación de su derecho a la libertad de expresión y de creación intelectual y son asumidas de forma individualizada por quien las emite. Su inclusión en la Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid (RJCM) no supone que sean compartidas o asumidas institucionalmente por la Comunidad de Madrid ni por su Abogacía General.

#### **REPRODUCCIÓN Y CITAS**

La reproducción total o parcial del contenido de la RJCM requiere la autorización previa y expresa de su Consejo Editorial. Queda a salvo la posibilidad de realizar citas de los estudios y comentarios publicados en ella conforme con lo dispuesto en el artículo 32.1 del texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril. En tal caso, se deberá citar el título del estudio o comentario, la identidad de su autor y el número de la RJCM en el que haya sido publicado.

## **1. ESTUDIOS**

### **La reducción del plazo de entrega como criterio de calidad en la contratación pública intelectual: un análisis crítico de la doctrina del Tribunal Supremo a la luz de la Sentencia n.º 169/2026, de 17 de febrero**

**Tomás Antonio Gómez Saucedo**

Letrado de la Diputación Provincial de Córdoba

#### **Resumen**

El presente artículo analiza la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en su Sentencia n.º 169/2026, de 17 de febrero (ROJ 793/2026), que aborda una de las cuestiones más controvertidas en la contratación pública contemporánea: la validez de la reducción del plazo de ejecución del contrato como criterio de adjudicación relacionado con la calidad. Este pronunciamiento es de especial trascendencia en los contratos de servicios de carácter intelectual, como los de arquitectura e ingeniería, donde la Ley de Contratos del Sector Público exige que los criterios de calidad representen, al menos, el 51 % de la puntuación. La sentencia pacifica la doctrina emanada de los tribunales superiores de Justicia, primando una concepción material a una formal, exigiendo que la vinculación entre la celeridad y la mejora de la calidad sea real, efectiva y, sobre todo, debidamente justificada en el expediente de contratación. Se examina la evolución desde la doctrina de los tribunales administrativos de contratación hasta el riguroso estándar fijado por el Alto Tribunal, así como las implicaciones prácticas de esta nueva doctrina para los órganos de contratación y los licitadores.

#### **Abstract**

This article analyzes the legal precedent established by the Supreme Court in its Judgment 169/2026, dated February 17, which addresses one of the most controversial issues in contemporary public procurement: the validity of reducing the execution period

as a quality-related award criterion. This ruling is of particular significance in contracts for intellectual services, such as architecture and engineering, where the Public Sector Contracts Act requires that quality criteria account for at least 51% of the total score. The ruling marks a shift in case law, moving from a formalistic to a substantive approach, requiring that the link between speed and improved quality be real, effective, and, above all, duly justified in the procurement file. The article examines the evolution from the doctrine of administrative procurement courts to the rigorous standard set by the Supreme Court, as well as the practical implications of this new doctrine for contracting authorities and bidders.

### **Palabras clave**

Contratación Pública, Criterios de Adjudicación, Calidad, Reducción de Plazo, Servicios Intelectuales, Ley de Contratos del Sector Público, Motivación, Mejor Relación Calidad-Precio.

### **Keywords**

Public Procurement, Award Criteria, Quality, Shortened Timelines, Professional Services, Public Sector Contracts Act, Justification, Best Value for Money.

### **Sumario:**

**1.- Introducción: El nuevo paradigma de la contratación pública. 2.- Evolución de la doctrina administrativa: la visión de los TARC. 3.- La divergencia jurisprudencial en los tribunales superiores: postura pro-admisión vs. postura restrictiva. 4.- El hito jurisprudencial: Análisis de la STS n.º 169/2026, de 17 de febrero. 5.- La carga de la prueba: el expediente administrativo como epicentro de la motivación. 6.- Diálogo normativo y cuestiones técnicas de aplicación. 7. Conclusiones. Bibliografía.**

### ***1. Introducción: El nuevo paradigma de la contratación pública***

La contratación pública en España ha experimentado una profunda transformación en la última década, transitando desde un paradigma donde el factor precio ostentaba una

primacía casi absoluta hacia un modelo más sofisticado y garantista que pivota sobre el concepto de la mejor relación calidad-precio.

Este cambio, impulsado decididamente por las directivas europeas de contratación de 2014 y materializado en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), busca asegurar una utilización más eficiente de los fondos públicos, no solo desde una perspectiva económica, sino también cualitativa, social y medioambiental.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 3ª, n.º 169/2026, de 17 de febrero (ROJ 793/2026), dictada en el recurso de casación 2150/2023, objeto de estudio en este artículo, la LCSP *“se orienta claramente a promover en la contratación pública la mejor relación calidad-precio como regla que debe presidir la adjudicación”* (FJ 6).

Esta filosofía se manifiesta con especial intensidad en el artículo 145 de la LCSP, que en su apartado 4 establece una salvaguarda crucial para las prestaciones de mayor complejidad técnica y creativa: *“En los contratos de servicios del Anexo IV, así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas (...)”*.

Esta previsión legal, cuya aplicación a los servicios de arquitectura es indiscutida, como confirma la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 4ª, n.º 263/2026, de 5 de marzo (ROJ 929/2026), dictada en el recurso de casación 7642/2023, al interpretar la disposición adicional 41ª de la LCSP, ha generado un intenso debate doctrinal y jurisprudencial en torno a una cuestión fundamental, como es qué debe entenderse por *“criterio relacionado con la calidad”*.

El legislador, tanto europeo como nacional, ha optado por una concepción amplia y funcional del término. La calidad no se agota en las características técnicas intrínsecas de la prestación, sino que, como indica la Sentencia n.º 169/2026, de 17 de febrero, *“comprende condiciones organizativas, sociales, medioambientales, materiales y temporales que garantizan la correcta ejecución del contrato, y cualesquiera otras que permitan apreciar una mejor o mayor calidad de la prestación”* (FJ 6).

Dentro de este abanico de posibilidades, uno de los criterios más recurrentes y polémicos ha sido la reducción del plazo de ejecución o entrega como criterio de adjudicación relacionado o no con la calidad.

Antes de analizar la reducción del plazo como posible criterio de adjudicación, es fundamental recordar que la propia duración del contrato es un elemento esencial del mismo, cuya determinación no es discrecional.

El artículo 29.1 de la LCSP exige que la duración se establezca: *“teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas”*.

Como señala la doctrina<sup>1</sup>, esta exigencia responde al principio de eficiencia, pero también de fomento de la concurrencia. Si la propia ley obliga al órgano de contratación a justificar el plazo de ejecución que considera óptimo, resulta lógico que la valoración de una reducción sobre dicho plazo requiera una motivación aún más reforzada.

La pregunta clave que la nueva jurisprudencia del Tribunal Supremo pone sobre la mesa es si esa reducción del plazo, que la propia Administración no consideró necesaria al planificar el contrato, aporta un valor añadido real y proporcional a la prestación o si, por el contrario, se convierte en una barrera que distorsiona la competencia.

La controversia radica en si la mera celeridad en la entrega de una prestación, especialmente una de carácter intelectual, puede ser considerada, *per se*, un atributo de calidad.

En consecuencia, resulta imprescindible preguntarse si un proyecto de arquitectura es *“mejor”* por el simple hecho de entregarse antes o si la rapidez es un factor que, en ausencia de una justificación robusta, puede incluso ir en detrimento de la calidad, al limitar el tiempo para la reflexión, la investigación y la maduración de soluciones complejas.

---

<sup>1</sup> Candela Talavero (2025).

Es en este complejo escenario donde la sentencia objeto de análisis emerge como un pronunciamiento capital, llamado a clarificar los contornos de este debate y a fijar una doctrina rigurosa para los órganos de contratación.

## **2. Evolución de la doctrina administrativa: la visión de los TARC**

Antes de la intervención clarificadora del Tribunal Supremo, la doctrina emanada de los tribunales administrativos de recursos contractuales había adoptado, en términos generales, una postura flexible y permisiva respecto a la consideración de la reducción del plazo de entrega como un criterio de calidad.

El razonamiento subyacente en muchas de sus resoluciones se basaba en una inferencia: la capacidad de un equipo para comprometerse a ejecutar una prestación en un plazo inferior al máximo fijado por la Administración era un reflejo de su superior organización, cualificación y experiencia.

En este sentido, la reducción del plazo no se valoraba como un fin en sí mismo, sino como un indicador indirecto de la calidad del personal adscrito al contrato, criterio expresamente recogido en el artículo 145.2.2º de la LCSP.

Un ejemplo paradigmático de esta línea interpretativa lo encontramos en el antecedente de hecho cuarto de la sentencia n.º 169/2026, de 17 de febrero.

La resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (TARCJA), que fue confirmada en primera instancia, desestimó el recurso contra los pliegos del anteproyecto del tercer hospital de Málaga argumentando precisamente en esta dirección. Según se recoge en la sentencia del Tribunal Supremo, el TARCJA consideró que la reducción del plazo “...viene a ser una manifestación de un criterio cualitativo de calidad que enlaza con el artículo 145 de la LCSP, por cuanto valora la capacidad del equipo redactor en su respuesta a un desafío técnico, lo que está directamente ligado a la organización y cualificación de dicho equipo” (antecedente de hecho cuarto).

Esta visión funcionalista, que conecta la celeridad con la eficiencia y capacidad del licitador, fue compartida por el órgano de contratación (el Servicio Andaluz de Salud), que

en su defensa argumentó que la reducción del plazo “*conlleva un plus de calidad en el mismo al acortar los periodos en la realización de un proyecto altamente demandado*”. (antecedente de hecho tercero).

En consecuencia, las anteriores resoluciones admitían que, bajo ciertas circunstancias, la optimización del tiempo podía ser un factor cualitativo. Sin embargo, esta interpretación generaba una notable inseguridad jurídica y abría la puerta a que, mediante la inclusión de este criterio como “*relacionado con la calidad*”, se pudiera sortear en la práctica la exigencia del 51% del artículo 145.4 de la LCSP, primando *de facto* la rapidez sobre otros aspectos cualitativos más sustanciales y difíciles de evaluar.

La crítica principal a esta postura, que finalmente sería acogida por el Tribunal Supremo, es que establecía una presunción *iuris et de iure*, de forma que menor tiempo implicaba mayor calidad del equipo, sin necesidad de que el pliego estableciera un nexo causal explícito y verificable. Se valoraba un compromiso de resultado (entregar antes) como si fuera una prueba de la calidad de los medios (mejor equipo), sin exigir la acreditación de estos últimos.

Antes del pronunciamiento clarificador del Tribunal Supremo en su sentencia 169/2026, la cuestión de si la reducción del plazo de ejecución podía ser considerada un criterio de calidad fue abordada de manera recurrente por los tribunales administrativos de recursos contractuales.

El análisis de sus resoluciones, especialmente las emitidas por el TARCJA, revela la construcción de una doctrina sólida y consistente que respondía afirmativamente a esta pregunta, si bien con matices que resultan cruciales para entender el posterior giro jurisprudencial.

El pilar fundamental de esta doctrina administrativa se asentaba en una inferencia directa: la capacidad de un licitador para comprometerse a ejecutar una prestación de carácter intelectual en un tiempo inferior al máximo estipulado era una manifestación tangible de la calidad de su equipo y de su organización. Esta idea se reitera en múltiples pronunciamientos.

Por ejemplo, en la Resolución 323/2020, de 1 de octubre, el TARCJA, al analizar la licitación para el anteproyecto del tercer hospital de Málaga, argumenta que la cualificación

y experiencia del equipo redactor *“afecta de manera significativa a una mejor redacción del mismo y, por ende, a poder reducir en su caso los plazos de redacción sin que necesariamente se vea mermado el producto final”*. El TARCJA va más allá y establece un vínculo causal directo: *“la mayor o menor reducción de plazos está íntimamente ligada a la solución técnica que cada persona o personas redactoras le den al anteproyecto”*.

De este modo, valorar positivamente una reducción del plazo no era simplemente premiar la rapidez, sino *“valorar la capacidad del equipo redactor en su respuesta a un desafío técnico, lo que está directamente ligado a la organización y cualificación de dicho equipo”*.

Esta misma línea argumental es replicada casi literalmente en la Resolución 476/2022, de 7 de octubre, donde, ante un recurso idéntico del Colegio de Arquitectos de Málaga, el TARCJA invoca su propio precedente (la citada Resolución 323/2020) para concluir que una reducción en el plazo redunda en una manifestación de un criterio de calidad que entronca con el artículo 145 de la LCSP, al valorar la capacidad, la maestría y la organización del equipo redactor.

De igual forma, la Resolución 585/2023, de 1 de diciembre, sostiene que la capacidad del equipo redactor de asumir un compromiso de reducción de los plazos de ejecución es plenamente compatible con el concepto de calidad establecido en dicho artículo.

Es interesante notar que esta doctrina no consideraba que la naturaleza intelectual del servicio fuera un obstáculo, sino todo lo contrario. El TARCJA partía de la premisa de que, precisamente por tratarse de prestaciones que reúnen *“las notas de innovación y de cierto grado de creatividad”* (Resolución 323/2020), un equipo de alta cualificación sería capaz de abordar la complejidad técnica con mayor solvencia, optimizando los procesos y, consecuentemente, los plazos. La reducción del plazo se convertía así en una métrica objetivable de una cualidad intrínsecamente subjetiva como es la pericia técnica.

Además, esta construcción doctrinal encontraba un soporte teórico en la distinción entre la naturaleza de un criterio y su forma de evaluación.

El Informe 5/2018 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, es esclarecedor a este respecto. Dicho informe concluye que los

criterios de calidad, que deben representar al menos el 51% de la puntuación en contratos intelectuales, “*pueden ser evaluables tanto de forma automática como mediante juicios de valor*” y afirma categóricamente que “*no existe una relación unívoca de criterio cualitativo igual a valoración mediante juicio de valor*”.

Esta distinción es clave, pues permitía a los órganos de contratación configurar la reducción del plazo como un criterio de *calidad* en su naturaleza (vinculado a la organización y pericia del equipo), pero evaluarlo mediante una fórmula matemática simple, cumpliendo así con la preferencia que el artículo 146 otorga a los criterios automáticos.

En definitiva, la doctrina administrativa previa a la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 169/2026 había consolidado una interpretación funcional y pragmática, donde la reducción del plazo era sinónimo aceptado de la calidad organizativa y técnica del licitador, permitiendo su valoración objetiva sin contradecir, en su opinión, el espíritu del artículo 145 de la LCSP.

### ***3. La divergencia jurisprudencial en los tribunales superiores: postura pro-admisión vs. postura restrictiva***

Antes de que la doctrina del Tribunal Supremo, a través de la Sentencia n.º 169/2026, arrojara una luz unificadora sobre la materia, la cuestión de si la reducción del plazo de ejecución podía ser considerada un criterio de calidad en la contratación pública constituía un campo de notable incertidumbre y controversia jurídica.

Esta tensión se manifestaba con especial intensidad en el seno de los distintos Tribunales Superiores de Justicia, cuyas salas de lo contencioso-administrativo ofrecían interpretaciones dispares que reflejaban dos concepciones fundamentalmente opuestas sobre la naturaleza de la calidad en el marco de la LCSP.

El debate no era meramente teórico, pues de su resolución dependía la correcta aplicación del artículo 145.4 de la LCSP, que exige para los contratos de servicios de carácter intelectual que los criterios de calidad representen, al menos, el 51 por ciento de la puntuación total.

La doctrina de los TSJ se polarizó, en esencia, en dos grandes corrientes: una, de carácter flexible, que admitía la celeridad como un reflejo de la capacidad y eficiencia del licitador, y otra, de índole restrictiva, que exigía que la calidad fuera un atributo intrínseco y material de la prestación, desvinculado de la mera rapidez en su entrega.

En consecuencia, una parte de la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia adoptó una visión pragmática y flexible favorable a su admisión, entendiendo que la capacidad de un licitador para comprometerse a ejecutar una prestación en un plazo inferior al máximo estipulado por la Administración podía ser, en sí misma, una manifestación de calidad.

Esta línea argumental no equiparaba de forma simplista la rapidez con la excelencia, sino que interpretaba la celeridad como un indicador de una superioridad organizativa, técnica y de medios por parte del licitador.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, Sala de lo Contencioso, Sede de Málaga, Sección 2ª, n.º 5010/2022, de 9 de noviembre (ROJ 17821/2022), dictada en el recurso 192/2021, es un claro exponente de esta corriente al validar que la reducción del plazo de entrega de un proyecto “puede ser reflejo de la organización y preparación de los profesionales” (FJ 6).

Desde esta perspectiva, un equipo redactor que puede asumir un compromiso temporal más exigente demuestra una mayor cualificación, una metodología de trabajo más depurada y una capacidad de gestión de recursos más eficiente, atributos que, a su juicio, indudablemente están ligados al concepto de calidad.

Esta interpretación encontraba un sólido fundamento en la necesidad de dar una respuesta eficaz a las exigencias del interés público. En numerosos supuestos, especialmente en proyectos cofinanciados con fondos europeos o en actuaciones de urgente necesidad social, el cumplimiento de plazos estrictos no es un factor accesorio, sino un elemento esencial para el éxito del proyecto.

En tales contextos, la capacidad de un licitador para acortar los tiempos de ejecución se convierte en un valor añadido de primer orden, que incide directamente en la correcta satisfacción de la finalidad contractual.

La celeridad, por tanto, no se valoraba como un fin en sí misma, sino como un medio para alcanzar de forma más eficiente el objetivo de interés público perseguido por la contratación.

Además, esta doctrina solía apoyarse en una distinción conceptual clave: una cosa es el criterio de calidad que se pretende valorar (la capacidad, la maestría y la organización del equipo) y otra, la forma de su evaluación.

Así, la reducción del plazo, al ser un parámetro objetivamente cuantificable mediante una fórmula matemática, se convertía en una herramienta idónea para medir de forma no discrecional una dimensión cualitativa de la oferta, cumpliendo con las exigencias de objetividad y transparencia que rigen la contratación pública.

En el extremo opuesto, otra corriente jurisprudencial, que finalmente encontraría su consagración en la doctrina del Tribunal Supremo, defendía una concepción mucho más restrictiva y material de la calidad.

Para estos tribunales, la calidad debía ser un atributo inherente a la prestación misma, relacionada con su valor técnico, sus características funcionales o su innovación, y no un factor extrínseco como la velocidad de su ejecución.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, Sede de Granada, Sala de lo Contencioso, Sección 1ª, n.º 1702/2021, de 29 de mayo (ROJ 9801/2024), dictada en el recurso 1702/2024, encapsula esta visión de forma contundente al afirmar que “un menor intervalo temporal para la confección del proyecto no implica per se ningún tipo de mejora apreciable en la calidad del trabajo ofertado. La mayor celeridad en su elaboración, por el contrario, bien podrá generar el efecto completamente opuesto” (FJ 4).

Este razonamiento ponía el acento en la especial naturaleza de las prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de arquitectura o ingeniería, donde la calidad no depende tanto de la eficiencia productiva como de un proceso reflexivo, creativo y técnico que requiere, por su propia esencia, un tiempo de maduración adecuado.

Desde esta óptica, la presión por reducir plazos en este tipo de contratos no solo no garantizaba una mayor calidad, sino que podía ser activamente perjudicial, incentivando

soluciones menos meditadas, aumentando el riesgo de errores y limitando la capacidad de los profesionales para explorar alternativas innovadoras. Se advertía, además, del riesgo de un formalismo que desvirtuara el espíritu de la ley.

La inclusión de la reducción del plazo como criterio de calidad podía convertirse en un mero subterfugio para alcanzar artificialmente el umbral del 51% exigido por la ley, sin que existiera un compromiso real con la mejora sustantiva de la prestación.

Por ello, esta postura exigía una justificación material y reforzada en el expediente de contratación. No bastaba con afirmar genéricamente que la rapidez era deseable; el órgano de contratación debía motivar de forma precisa y verificable cómo y por qué, en el contexto específico de ese contrato, una ejecución más rápida se traducía en una prestación de mayor calidad.

Esta exigencia de motivación no era una mera formalidad, sino una garantía fundamental para asegurar que la adjudicación se basara en una verdadera ponderación de la mejor relación calidad-precio y no en una carrera por la celeridad que pudiera, paradójicamente, sacrificar la excelencia en aras de la urgencia.

Esta profunda divergencia de criterios ponía de manifiesto la necesidad imperiosa de una intervención del Tribunal Supremo que aportara seguridad jurídica y unificara la interpretación de un concepto tan central en la contratación pública moderna como es el de “calidad”.

Esa laxitud de los tribunales administrativos al validar la reducción del plazo como indicador de calidad -prescindiendo de una justificación material robusta- terminó por configurar un escenario de inseguridad jurídica.

Como advierte la doctrina, esta práctica convertía un criterio aparentemente objetivo en un “artefacto jurídico maleable y en más ocasiones de las deseadas arbitrario”<sup>2</sup>. Al no definirse en los pliegos de forma clara, precisa e inequívoca qué valor añadido aportaba esa

---

<sup>2</sup> Segura Martínez (2024).

celeridad, se otorgaba al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada, contraviniendo los principios de transparencia e igualdad que deben regir toda licitación.

Bajo este prisma, la discrecionalidad técnica no operaba como una herramienta de valoración técnica, sino que corría el riesgo de convertirse en lo que la misma doctrina ha denominado un “caballo de Troya dentro del Estado de derecho”, donde una aparente mejora (la rapidez) podía enmascarar una decisión arbitraria, precisamente el riesgo que la nueva doctrina del Tribunal Supremo busca atajar exigiendo una motivación reforzada.

En virtud de lo expuesto, si bien la doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales ofrecía una solución coherente y pragmática, también presentaba fisuras y riesgos que, en última instancia, hicieron necesaria la intervención del Tribunal Supremo para unificar el criterio y reconducir la interpretación hacia una concepción más material y garantista de la calidad.

#### **4. El hito jurisprudencial: análisis de la STS n.º 169/2026, de 17 de febrero**

La Sentencia del Tribunal Supremo n.º 169/2026, de 17 de febrero, aborda la cuestión de interés casacional fijada por Auto de 13 de marzo de 2024 consistente en *“determinar si la mera configuración en los pliegos de la reducción del plazo de entrega del proyecto licitado, sin referencia o vinculación a la experiencia del personal adscrito a la ejecución del contrato, es un criterio de adjudicación relacionado con la calidad a los efectos de cumplir la exigencia del artículo 145.4 LCSP, es decir, a efectos de determinar que los criterios de adjudicación relacionados con la calidad ponderen, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas”* de forma metódica y exhaustiva, sentando una doctrina que, si bien no prohíbe de forma absoluta la utilización del plazo como criterio de calidad, sí establece unos requisitos tan estrictos que suponen un cambio radical respecto a la práctica anterior.

El Tribunal Supremo parte de reconocer, en sintonía con la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. que el concepto de “calidad” en la contratación

pública es amplio. No se limita a las características técnicas del objeto del contrato, sino que abarca un espectro más vasto. La sentencia afirma:

“En definitiva, el legislador ha acudido a una concepción amplia y funcional de la calidad en la configuración de los criterios de adjudicación con ella relacionados, que no se limita a las características técnicas del objeto del contrato que forman parte de su sustancia material, sino que comprende condiciones organizativas, sociales, medioambientales, materiales y temporales que garantizan la correcta ejecución del contrato, y cualesquiera otras que permitan apreciar una mejor o mayor calidad de la prestación” (FJ 6).

Sin embargo, y aquí radica la primera clave de su doctrina, esta amplitud no es sinónimo de arbitrariedad. Para que un criterio, sea cual sea su naturaleza, pueda ser calificado como “*relacionado con la calidad*”, debe cumplir con los requisitos generales del artículo 145.5 de la LCSP: estar vinculado al objeto del contrato, ser formulado de manera objetiva, no conferir una libertad de decisión ilimitada y garantizar una competencia efectiva.

El núcleo de la doctrina del Tribunal Supremo se encuentra en la transición que opera donde la reducción del plazo deja de ser un criterio de calidad *presunto* para convertirse en un criterio de calidad *potencial* que exige una justificación expresa y material.

La sentencia es categórica al afirmar que la reducción del plazo de ejecución, prevista en el artículo 145.2.3º de la LCSP, *puede* constituir un criterio de calidad, pero no de forma automática. El Alto Tribunal establece una regla general y una condición indispensable:

“La configuración en los pliegos contractuales de la reducción del plazo de entrega o ejecución en los contratos de servicios que tienen por objeto prestaciones de carácter intelectual (...) puede constituir un criterio de adjudicación relacionado con la calidad a los efectos de cumplir la exigencia del artículo 145.4 de la LCSP, **en función del concreto objeto del contrato y siempre que sea susceptible de incidir de forma real y efectiva, favorablemente, en la calidad de la ejecución del contrato o de la prestación, resultando relevante para la mejor satisfacción del interés público perseguido en la contratación**” (FJ 7).

Esta afirmación es crucial. El Tribunal Supremo desplaza el foco del análisis desde la capacidad del licitador (que se presume) hacia el impacto real en la prestación. No basta con

que un equipo sea tan bueno que pueda trabajar más rápido; es necesario que esa rapidez se traduzca, de forma objetiva y verificable, en una *mejor* prestación.

Además, la sentencia pone un énfasis particular en la naturaleza del contrato analizado. Tratándose de servicios de arquitectura, calificados como prestación de carácter intelectual, el Tribunal Supremo advierte de los peligros de primar la celeridad:

“Considerando la naturaleza intelectual de los servicios de arquitectura y, en particular, el anteproyecto de arquitectura objeto del contrato que enjuiciamos, caracterizado por implicar un proceso creativo y técnico complejo, esta Sala considera que el criterio de reducción del plazo de ejecución controvertido (...) no puede ser calificado como un criterio relacionado con la calidad...” (FJ 6).

El Tribunal reconoce implícitamente que, en este tipo de prestaciones, la calidad está íntimamente ligada a factores como la reflexión, la maduración de ideas, la investigación de alternativas y la precisión técnica, procesos que requieren tiempo y que pueden verse comprometidos por una presión indebida para acortar plazos. Confundir rapidez con calidad en este ámbito es, según el Alto Tribunal, un error conceptual que desvirtúa el espíritu del artículo 145.4 de la LCSP.

En consecuencia, esta doctrina generaba una tensión irresoluble con la propia naturaleza de las prestaciones intelectuales. Si bien los tribunales administrativos argumentaban que un equipo experto podía ser más rápido, esta visión simplifica en exceso la realidad de los procesos creativos y técnicos.

La calidad en la arquitectura, la ingeniería o la consultoría estratégica no depende solo de la eficiencia, sino también de la reflexión, la maduración de ideas, la exploración de alternativas, la revisión crítica y la innovación. Estos procesos requieren tiempo. Una presión excesiva para reducir los plazos puede llevar a soluciones precipitadas, a la adopción de caminos convencionales en lugar de innovadores y a un menor rigor en el análisis y la documentación.

La calidad, en estos ámbitos, no es solo ejecutar bien, sino pensar bien; y pensar bien no siempre es pensar rápido. La doctrina administrativa, al premiar sistemáticamente la

celeridad, podía estar incentivando, paradójicamente, una merma en la calidad sustantiva de las propuestas en favor de una ventaja puramente temporal.

Finalmente, la interpretación que acogía la reducción del plazo de entrega como criterio inexorablemente unido con la calidad adolecía de una exigencia de motivación insuficiente en el caso concreto.

Como se desprende de las resoluciones analizadas del TARCJA, los tribunales administrativos validaban el criterio basándose en la premisa general de que la rapidez refleja la capacidad del equipo, pero no exigían que el propio pliego de la licitación contuviera una justificación específica y detallada de por qué, para ese contrato en particular, una ejecución más rápida implicaba una mejor prestación.

Esta falta de concreción otorgaba al órgano de contratación una libertad que, como señala la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 4ª, de 9 de febrero de 2022 (ROJ 849/2022), dictada en el recurso de apelación 34/2021, en un caso análogo sobre criterios ambiguos, puede ser ilimitada y arbitraria. La referencia a conceptos genéricos como la maestría o la capacidad organizativa no es suficiente para cumplir con los principios de transparencia y objetividad.

El principal riesgo de la doctrina administrativa previa era su potencial deslizamiento hacia el formalismo. Al aceptar de manera generalizada que la reducción del plazo es un indicio de calidad, se corría el peligro de que los órganos de contratación incluyeran este criterio de forma automática en los pliegos con el único fin de alcanzar el umbral del 51% de criterios de calidad exigido por el artículo 145.4 de LCSP, sin que existiera una verdadera y justificada conexión con una mejora en la prestación. La argumentación se convertía en un silogismo circular: se valora el plazo porque es calidad, y es calidad porque un buen equipo puede reducir el plazo.

Esta tautología vaciaba de contenido la exigencia del legislador, que busca una *“mejor relación calidad-precio”* real y no meramente nominal. La calidad se convertía en una etiqueta que podía ser asignada a un factor (el tiempo) que, en muchos contextos, es neutro o incluso contraproducente para el resultado final.

Además, otra debilidad de la tesis que aceptaba la reducción del plazo como un indicio de la mejor organización y experiencia del equipo residía en una confusión conceptual de base. Como recuerda la doctrina<sup>3</sup>, la premisa más importante de un criterio de adjudicación es que debe estar “*directamente vinculado al objeto del contrato*”, y no a las características subjetivas del ofertante.

La capacidad, organización o experiencia de una empresa son aspectos que se acreditan en la fase de selección, a través de los criterios de solvencia, para determinar si un licitador es apto para ejecutar el contrato. Por el contrario, los criterios de adjudicación deben servir para evaluar la calidad intrínseca de la prestación ofertada. Al inferir la calidad de la prestación a partir de la supuesta calidad del equipo que la ejecutará más rápido, se estaban valorando en la fase de adjudicación circunstancias propias de la fase de selección, desnaturalizando ambos conceptos.

Un paralelismo clarificador es el rechazo doctrinal<sup>4</sup> a criterios como la “*proximidad geográfica*”, que solo se admite si se justifica que incide en una mejor ejecución del contrato, y no como una mera cualidad del licitador.

En este sentido, la utilización de la proximidad geográfica como criterio de adjudicación o condición de solvencia ha sido tradicionalmente vista con recelo por el Derecho de la Unión Europea y el ordenamiento jurídico español. El núcleo del debate reside en que la ubicación física de una empresa no garantiza, *per se*, una mejor ejecución del contrato, pero sí introduce una barrera discriminatoria que favorece a los licitadores locales.

Este fenómeno, denominado “*arraigo territorial*”, contraviene frontalmente el artículo 1 de la LCSP, que exige salvaguardar la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa, así como el artículo 132 de la misma ley, que impone a los órganos de contratación la obligación de dar a los licitadores un trato igualitario y no discriminatorio.

---

<sup>3</sup> Carbonero Gallardo (2011).

<sup>4</sup> Lazo Vitoria (2023).

Desde una perspectiva histórica, el formalismo contractual —como las “*trabas saludables*”<sup>5</sup> de Bravo Murillo— no es un obstáculo burocrático, sino una garantía de que la Administración no actúe movida por intereses localistas, sino por el rigor técnico y la eficiencia.

Un hito reciente y fundamental para entender esta limitación es el Informe 2/2023, de 19 de enero, emitido por la Junta Consultiva de Contratación Pública de Canarias en relación con el Anteproyecto de Ley Canaria de Economía Circular.

La Junta Consultiva analiza la intención del legislador autonómico de primar la “*proximidad*” para reducir la huella de carbono. Sin embargo, el informe es tajante al afirmar que la proximidad no puede ser un criterio de valoración si se formula de forma genérica o basada en la ubicación del domicilio social.

La Junta Consultiva Contratación Pública de Canarias establece que “*la previsión relativa a los productos de proximidad podría suponer la introducción en la licitación de un criterio de arraigo territorial, no serían compatibles con los principios de igualdad de trato, no discriminación y libre concurrencia que consagra la LCSP en sus artículos 1 y 132 con carácter formal y materialmente básico*”, reformulando el criterio a valorar por el órgano de contratación más que vinculado necesariamente a la proximidad geográfica sino a “*primar los productos frescos o de temporada o con un ciclo corto de distribución*” con independencia de su ubicación geográfica.

A pesar de lo anterior, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 3ª, nº 1447/2021, de 9 de diciembre (ROJ 4631/2021), dictada en el recurso de casación 4218/2019, determina que la cercanía no debe entenderse como un privilegio para el licitador local, sino como un factor que incide directamente en la justicia técnica de la prestación, especialmente en contratos sensibles donde la reducción del transporte se traduce en una mayor seguridad ambiental y salud pública.

---

<sup>5</sup> Carbonero Gallardo (2010).

Este razonamiento encuentra su anclaje en el Derecho de la Unión Europea, específicamente en las directivas que regulan la gestión de residuos y los principios de autosuficiencia y proximidad técnica. La sentencia n.º 1447/2021, de 9 de diciembre, se apoya en la jurisprudencia del TJUE, como la sentencia de 4 de marzo de 2010 (Asunto C-297/08) y la de 12 de diciembre de 2013 (Asunto C-292/12), para sostener que los Estados miembros están facultados para organizar la gestión de residuos de manera que sean tratados en la instalación adecuada más próxima.

De este modo, la proximidad geográfica deja de ser un requisito de “arraigo” prohibido por el artículo 18.2.a de la Ley 20/2013 de Garantía de Unidad de Mercado, para transformarse en un criterio de calidad ambiental y operativa, siempre que se formule de forma objetiva mediante distancias kilométricas y no mediante la exigencia de un domicilio social previo en el territorio, es decir, para que la proximidad geográfica pueda ser considerada como un apto criterio de adjudicación es necesario que esa proximidad tenga un impacto directo en la prestación a realizar.

De igual modo, la celeridad solo puede ser un criterio de calidad si se demuestra su impacto directo en la prestación, no si se presume como un simple reflejo de la capacidad del empresario.

Es en este contexto donde la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 169/2026, de 17 de febrero, interviene para poner coto a esta práctica. Al exigir una justificación material, específica y vinculada al objeto del contrato, el Alto Tribunal no prohíbe valorar la reducción del plazo, pero sí la despoja de su condición de criterio de calidad *per se*. Obliga al órgano de contratación a realizar un ejercicio de reflexión y motivación: ¿por qué en este proyecto concreto es mejor un anteproyecto entregado en tres meses que en cuatro? ¿Qué beneficios tangibles en términos de calidad (y no solo de oportunidad) se obtienen? La respuesta ya no puede ser la genérica alusión a la capacidad del equipo.

Deberá ser una explicación concreta, por ejemplo, ligada a la coordinación con otras fases del proyecto, a la mitigación de riesgos específicos que se agravan con el tiempo, o a la posibilidad de realizar más ciclos de revisión si se acortan las fases iniciales. Este cambio eleva el estándar de diligencia de la Administración y refuerza la idea de que la calidad, para

ser valorada, debe ser un atributo real, demostrable y directamente beneficioso para el interés público que el contrato pretende satisfacer.

Esta interpretación del Tribunal Supremo se alinea con la doctrina clásica del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, consolidada desde el célebre asunto *Concordia Bus Finland* (C-513/99). En dicha resolución, el TJUE determinó que los criterios de adjudicación no deben ser exclusivamente económicos, pero exigió como condición *sine qua non* que estos criterios guarden una relación directa con el objeto del contrato y se apliquen de forma objetiva, evitando que se conviertan en mecanismos de arbitrariedad técnica.

En aquella ocasión, el TJUE validó que una entidad adjudicadora pudiera tener en cuenta criterios relativos a la protección del medio ambiente —como la reducción de emisiones contaminantes— para determinar la oferta económicamente más ventajosa. Esta sentencia fue revolucionaria al establecer que calidad y economía no son conceptos excluyentes, siempre que los criterios elegidos estén vinculados al objeto del contrato y se apliquen de forma transparente.

Esta doctrina europea ha sido recogida de forma recurrente por los tribunales administrativos nacionales para validar la inclusión de cláusulas sociales y de calidad. Un ejemplo paradigmático es la Resolución 16/2016, de 3 de febrero, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, la cual invoca expresamente la sentencia *Concordia Bus Finland* para justificar qué factores que no son puramente económicos pueden afectar al valor de una oferta. El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid subraya que, según el criterio del TJUE, el órgano de contratación tiene margen para evaluar cualidades intrínsecas de la prestación que no necesariamente se identifican con una ventaja económica directa para la Administración.

En el caso analizado por la Resolución 16/2016, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid utiliza el enfoque proporcionado por el TJUE para validar criterios como la aplicación del convenio colectivo sectorial o planes de conciliación laboral en un contrato de seguridad privada. El Tribunal fundamenta que estos factores, al igual que los medioambientales en el caso finlandés, redundan en una mayor calidad del servicio al garantizar una mejor formación y estabilidad de los vigilantes. De este

modo, se traslada el nexo de causalidad europeo al ámbito laboral, exigiendo que cualquier mejora (ya sea social, ambiental o de plazo) tenga una repercusión evidente en el nivel de rendimiento de la oferta.

En definitiva, la importancia de la sentencia *Concordia Bus Finland* en la interpretación de los plazos de entrega como criterio de calidad es total al actuar como el marco jurídico que impide la arbitrariedad. Tal y como advierte el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, la determinación de estos criterios dependerá siempre de que permitan evaluar la relación calidad-precio de forma objetiva.

Por tanto, a la vista de la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 169/2026, de 17 de febrero, la reducción de un plazo de entrega solo será válida si, siguiendo la estela del TJUE, el órgano de contratación motiva adecuadamente cómo esa celeridad se traduce en una ventaja cualitativa real para el interés público y no en una mera preferencia subjetiva.

### **5. La carga de la prueba: el expediente administrativo como epicentro de la motivación**

La consecuencia directa del punto anterior es la imposición de una pesada carga de la prueba sobre el órgano de contratación. Si desea utilizar la reducción del plazo como criterio de calidad, debe justificarlo de manera explícita y detallada en el expediente. La sentencia analizada en este artículo recalca la importancia de este deber de motivación, apoyándose en el artículo 116 y el propio artículo 145.1 de la LCSP:

La extraordinaria relevancia de la justificación en el expediente de contratación de los criterios de adjudicación relacionados con la calidad resulta innegable, singularmente en los contratos que tienen por objeto prestaciones de carácter intelectual, dado el umbral mínimo de tales criterios impuesto legalmente (FJ 6).

En el caso concreto, el Tribunal Supremo considera que esta justificación no existió. La mera alusión a que una entrega más rápida satisface antes una necesidad pública no es suficiente para calificar el plazo como un criterio de calidad de la prestación.

El Alto Tribunal concluye que no se ha justificado que una reducción de hasta 24 días en un plazo de cuatro meses *“suponga una mayor o mejor calidad de la prestación o de su ejecución, ni que, por tanto, suponga una más eficaz satisfacción del interés público perseguido”* (FJ 6).

La doctrina sentada por la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 169/2026, de 17 de febrero, no se limita a definir los contornos materiales del concepto de *“calidad”*, sino que, de forma igualmente trascendental, establece una rigurosa carga procedimental sobre el órgano de contratación.

Este pronunciamiento eleva el expediente de contratación a la categoría de epicentro de la justificación, convirtiéndolo en el único espacio válido donde debe quedar acreditada, de forma pormenorizada y convincente, la conexión entre la reducción del plazo de ejecución y la mejora efectiva de la prestación.

Hasta este pronunciamiento, la práctica administrativa, amparada en una interpretación más laxa, a menudo se contentaba con una justificación genérica o, incluso, con la mera inclusión del criterio en los pliegos.

Sin embargo, el Tribunal Supremo, en su labor unificadora, pone fin a esta inercia y exige un ejercicio de motivación reforzada que debe plasmarse documentalmente *antes* de la licitación.

Como se desprende de la propia sentencia, esta exigencia encuentra su fundamento normativo en preceptos como el artículo 116.4.c) de la LCSP, que dispone que en el expediente se justificarán adecuadamente *“los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato”*.

La sentencia analizada es categórica al respecto, cuando subraya la *“extraordinaria relevancia de la justificación en el expediente de contratación de los criterios de adjudicación relacionados con la calidad”* (FJ 6).

Esta justificación no puede ser una mera declaración de intenciones. Debe contener un análisis concreto y adaptado al objeto específico del contrato, explicando de qué manera una ejecución más célere se traduce en un valor añadido tangible.

Por ejemplo, en un contrato de servicios intelectuales como la redacción de un proyecto arquitectónico, el órgano de contratación debería ser capaz de argumentar por qué, en ese caso particular, la rapidez no compromete la fase creativa, la reflexión técnica o la búsqueda de soluciones innovadoras, sino que, por el contrario, las potencia o responde a una necesidad imperiosa que, en sí misma, configura la calidad del servicio.

Esta carga de la motivación cumple una triple función garantista:

En primer lugar, previene la arbitrariedad: obliga al órgano de contratación a reflexionar sobre la idoneidad de sus propios criterios, impidiendo que la reducción del plazo se utilice como un criterio “*comodín*” para alcanzar formalmente el umbral del 51% sin un sustento real.

En segundo lugar, garantiza la transparencia y la igualdad de trato: al estar la justificación en el expediente, todos los licitadores pueden conocer de antemano no solo el criterio, sino la lógica que subyace al mismo. Esto permite a los operadores económicos formular sus ofertas con un conocimiento cabal de lo que la Administración valora realmente, en cumplimiento del artículo 145.5 de la LCSP, que exige que los criterios sean formulados de manera objetiva y no confieran una libertad de decisión ilimitada.

En tercer y último lugar, facilita el control jurisdiccional: una motivación explícita y detallada en el expediente proporciona al licitador que se sienta perjudicado, y posteriormente a los órganos de revisión (administrativos o judiciales), los elementos necesarios para fiscalizar la racionalidad y legalidad de la decisión del órgano de contratación. Sin esta motivación, el control se vuelve difuso y complejo.

En definitiva, la doctrina del Tribunal Supremo traslada el debate desde la mera admisibilidad teórica del criterio hacia la suficiencia de su justificación práctica en cada caso concreto. Ya no basta con afirmar que la rapidez es calidad; ahora es imperativo demostrarlo, y el único lugar para hacerlo es el expediente de contratación.

## **6. Diálogo normativo y cuestiones técnicas de aplicación**

Una de las cuestiones más complejas y que puede generar mayor confusión en la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público es la aparente contradicción entre dos de sus preceptos clave en materia de servicios intelectuales:

El artículo 145.4 de la LCSP, que establece con carácter general que, en los contratos de prestaciones de carácter intelectual (como arquitectura o ingeniería), “los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable”, y el artículo 159.1.b) de la LCSP, que regula el procedimiento abierto simplificado y limita, para este mismo tipo de contratos, la ponderación de los criterios “evaluables mediante juicio de valor” a un máximo del 45 por ciento del total.

Esta dualidad normativa generó una intensa controversia: ¿implicaba la elección del procedimiento abierto simplificado una excepción a la regla general del 51% de calidad? ¿O acaso la ley estaba incurriendo en una contradicción insalvable?

En virtud de lo expuesto, se puede concluir que “criterio de calidad” no es sinónimo de “criterio evaluable mediante juicio de valor”.

Así, resulta necesario distinguir entre el criterio de adjudicación (el “qué” se valora) y la regla para su valoración (el “cómo” se valora).

Un criterio puede ser cualitativo (como la calidad técnica, la organización del personal o, bajo las condiciones ya vistas, el plazo de ejecución) pero su evaluación puede realizarse mediante juicio de valor, cuando su apreciación requiere una valoración subjetiva por parte de un comité de expertos o un técnico cualificado; o mediante fórmula automática, cuando su puntuación se obtiene de la aplicación de una fórmula matemática, cifra o porcentaje preestablecido en los pliegos, garantizando una total objetividad.

En este sentido, la LCSP nada dice sobre cómo se ha de valorar la calidad en cuanto criterio de adjudicación, ya que no se advierte que en la LCSP se excluya que la calidad no pueda también ponderarse mediante una fórmula.

Por tanto, la correcta interpretación que se extrae es que ambas normas son compatibles y de obligado cumplimiento simultáneo. Un órgano de contratación que opte por el procedimiento abierto simplificado para un contrato de servicios de arquitectura debe

cumplir con el artículo 145.4 LCSP, asegurando que la suma de todos los criterios que puedan considerarse "relacionados con la calidad" alcance, como mínimo, el 51% de la puntuación total; y además cumplir con el artículo 159.1.b) LCSP, de forma que del total de la puntuación, la parte correspondiente a criterios que se evalúen mediante un juicio de valor no supere el 45%.

Esto implica necesariamente que, para cumplir con el umbral del 51% de calidad, una parte de dichos criterios de calidad (como mínimo, un 6% si se apura el límite del 45%) debe ser evaluable mediante fórmulas automáticas.

El criterio de “reducción del plazo de ejecución”, al ser evaluable mediante una fórmula, se convierte así en una herramienta frecuentemente utilizada por los órganos de contratación para completar ese porcentaje de calidad objetivable y poder acogerse a la agilidad del procedimiento simplificado.

La doctrina del Tribunal Supremo, al exigir que esa “reducción de plazo” esté materialmente justificada para poder computar como “calidad”, cierra el círculo garantista, impidiendo que este mecanismo se utilice de forma fraudulenta para cumplir formalmente con ambos preceptos legales sin un verdadero aporte cualitativo a la prestación.

Además, respecto de la aplicación práctica a la interpretación de “calidad” que ofrece el Tribunal Supremo, la irrupción de la Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura, ha supuesto un refuerzo legislativo de primer orden para la doctrina que emana de la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 169/2026, de 17 de febrero.

Al declarar la arquitectura como un bien de interés general en sus artículos 1.1 y 3, el legislador ha blindado la naturaleza específica de estos servicios, exigiendo que su contratación pública no se vea degradada por métricas de eficiencia puramente temporales o económicas.

Esta norma establece que la calidad arquitectónica es un valor sustantivo que comprende tanto la excelencia técnica como la innovación y la sostenibilidad, elementos que, por su propia esencia, requieren de un proceso de maduración que no siempre es compatible con la celeridad administrativa.

Bajo este nuevo marco normativo, el tiempo deja de ser un mero recurso de gestión para convertirse en un factor crítico de viabilidad técnica. Como advierte el Alto Tribunal, la presión excesiva por reducir los plazos en la redacción de proyectos o anteproyectos puede cercenar las fases esenciales de reflexión y exploración de alternativas, resultando paradójicamente en una merma de la calidad final.

La Ley 9/2022 subraya que el interés público se satisface mediante soluciones duraderas y técnicamente precisas, lo que valida la tesis jurisprudencial de que la rapidez, en ausencia de una justificación técnica excepcional, no puede ser considerada un atributo de calidad per se.

En consecuencia, la Administración ya no puede ampararse en una discrecionalidad técnica genérica para premiar la reducción de plazos, sino que tiene la carga de elaborar una memoria justificativa que acredite la idoneidad y el vínculo real del criterio con el objeto del contrato.

En definitiva, la convergencia entre la Ley 9/2022 y la reciente doctrina del Tribunal Supremo obliga a realizar un ejercicio de rigor en el expediente de contratación. La motivación técnica se convierte en la única herramienta válida para transformar la celeridad en un factor de calidad legítimo.

Solo cuando el órgano de contratación sea capaz de demostrar que la reducción del tiempo de ejecución potencia la coordinación técnica o mitiga riesgos específicos del proyecto, podrá computar este criterio en el bloque de calidad sin desvirtuar la protección del proceso creativo e intelectual que la ley y la jurisprudencia ahora protegen de forma unánime.

La doctrina sentada en la sentencia analizada no es un hecho aislado, sino que se enmarca en una línea jurisprudencial coherente del Tribunal Supremo que busca reforzar las garantías de calidad en la contratación pública, especialmente en los servicios intelectuales.

Además, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 4ª, n.º 263/2026, de 5 de marzo (ROJ 929/2026), dictada en el recurso de casación 7642/2023, resulta fundamental para contextualizar la importancia del umbral del 51%.

En esta sentencia, el Tribunal Supremo establece con rotundidad que la exigencia de que los criterios de calidad representen al menos el 51% de la puntuación en los contratos de prestaciones intelectuales (como los de arquitectura, en virtud de la DA 41ª LCSP) es una norma general de aplicación imperativa, incluso en procedimientos como el abierto simplificado. El Alto Tribunal razona:

...en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de arquitectura e ingeniería, la valoración ha de representar en todo caso, al menos, el 51 por ciento de la puntuación total, según dispone el artículo 145.4 de la LCSP (FJ 4).

Esta sentencia subraya la voluntad del legislador de primar la calidad sobre el precio en estos contratos, complementando, en definitiva, esta doctrina al definir qué puede y qué no puede considerarse “calidad” a efectos de alcanzar ese umbral.

## **7. Conclusiones**

El análisis de la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 169/2026, de 17 de febrero, permite extraer una serie de corolarios que trascienden el mero control de legalidad de un pliego para proyectarse sobre la arquitectura misma del sistema de contratación pública.

La sentencia marca el fin de una era de flexibilidad administrativa donde la reducción de plazos podía operar como un salvoconducto matemático para eludir el rigor evaluativo. El Tribunal Supremo impone una transición obligatoria desde un formalismo nominalista - donde el tiempo era calidad por decreto- hacia una concepción material y finalista, donde solo lo que mejora sustantivamente la prestación merece ser puntuado como tal.

La exigencia de una justificación material para la reducción del plazo no solo protege la calidad, sino que salvaguarda la competencia efectiva. Al evitar que el tiempo se convierta en un factor de puntuación arbitrario, se impide que empresas con estructuras sobredimensionadas o prácticas de *dumping* temporal desplacen a estudios de arquitectura o ingeniería con alta solvencia técnica pero menores recursos de respuesta inmediata. La sentencia analizada actúa, por tanto, como un mecanismo de nivelación que garantiza que la licitación se decida por la maestría técnica y no por la capacidad logística del ofertante

Se consolida el principio de que, en prestaciones de carácter intelectual, la velocidad no es un axioma de maestría, sino un factor de riesgo. El fallo protege el “*tiempo de maduración*” necesario para el pensamiento técnico y creativo, alineándose con la Ley de Calidad de la Arquitectura para blindar el interés general frente a la urgencia coyuntural de los órganos de contratación.

La doctrina del Tribunal Supremo fuerza a la Administración a abandonar una visión cronológica (cantidad de tiempo) para adoptar una visión cualitativa del tiempo (tiempo oportuno). Este cambio de paradigma implica reconocer que la eficacia administrativa no se mide por la velocidad del trámite, sino por la sostenibilidad del resultado. Al desincentivar la primacía de la urgencia como criterio de calidad en los pliegos, la jurisprudencia fomenta una contratación pública más madura, capaz de entender que la inversión en tiempo durante la fase de diseño es la mejor garantía contra los sobrecostes y las deficiencias en la fase de ejecución.

La carga de la prueba se desplaza definitivamente al expediente. La Administración ya no puede ampararse en una discrecionalidad técnica opaca; ahora debe acreditar un nexo causal específico entre la reducción temporal y el valor añadido. Esta exigencia de motivación reforzada, que hunde sus raíces en la doctrina europea del asunto *Concordia Bus Finland* (C-513/99), actúa como un dique de contención frente a la arbitrariedad y el abuso de derecho en la configuración de los criterios de adjudicación. Al igual que en el hito finlandés, se exige que cualquier criterio cualitativo, sea ambiental o cronológico, mantenga una vinculación real y objetiva con el objeto del contrato para ser legítimo.

El diálogo entre las sentencias 169/2026 y 263/2026 reconstruye la jerarquía de valores en la LCSP. Se confirma que el umbral del 51% de calidad no es una recomendación, sino un mandato imperativo que debe integrarse armónicamente incluso en los procedimientos simplificados, obligando a una sofisticación técnica de los pliegos que prohíbe el uso del plazo como un simple “*relleno*” aritmético.

En definitiva, el Tribunal Supremo nos recuerda que la mejor relación calidad-precio no se alcanza reduciendo los tiempos de ejecución, sino garantizando que el tiempo empleado sea el óptimo para que la excelencia técnica florezca. La celeridad, despojada de su

justificación material, no es calidad; es, simplemente, prisa. Y la prisa, en el ámbito de la contratación intelectual, es la antítesis del Estado de derecho y de la buena administración.

## Bibliografía

- CANDELA TALAVERO, José Enrique (2025). La duración y necesidad del contrato público. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n.º 3, La Ley.
- CARBONERO GALLARDO, José Miguel (2010). La adjudicación de los contratos administrativos: origen, evolución y sistema actual [tesis doctoral Universidad de Granada]. *Repositorio Institucional – Universidad de Granada*, pp. 57-71.
- CARBONERO GALLARDO, José Miguel (2011). Los criterios de valoración de las ofertas en la selección del adjudicatario en el procedimiento abierto y restringido. La delimitación de la materia objeto de negociación en el procedimiento negociado. *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 25, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 9-25.
- LAZO VITORIA, Ximena Angélica (2023). El tsunami del “producto local” llega a la contratación pública en España. *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 64, Iustel.
- SEGURA MARTÍNEZ, Antonio (2024). Los criterios sujetos a juicio de valor. El caballo de Troya de la contratación pública, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 22, INAP, pp. 118-136.

## **Nuevo enfoque sobre los efectos de la contratación irregular: la restitución al operador económico de las prestaciones realizadas sin cobertura contractual. Interpretación del artículo 42 de la Ley de Contratos del Sector Público.**

**Fernando Luque Regueiro**

Letrado-Jefe de la Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional, Asuntos Constitucionales y Estudios de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

### **Resumen**

El presente trabajo atiende los novedosos planteamientos sobre los efectos que derivan de la contratación irregular. Un sector doctrinal y parte de la doctrina administrativa emanada de algunos consejos consultivos autonómicos apuestan por la superación de la aplicación de la teoría del enriquecimiento injusto en esta materia, al considerar que existe un cauce específico definido en la Ley de Contratos del Sector Público para el tratamiento de esta cuestión. Postulan igualmente una restitución íntegra de la prestación realizada sin detracción del beneficio industrial. Analizaremos también la posición defendida por otros órganos consultivos, así como determinadas normas autonómicas que han intentado mejorar la insuficiente regulación estatal.

### **Abstract**

This paper addresses the novel approaches to the effects of irregular contracting. A sector of legal scholars and some administrative doctrine emanating from regional advisory councils advocate for moving beyond the application of the unjust enrichment theory in this area, arguing that a specific mechanism exists within the Public Sector Contracts Law for addressing this issue. They also advocate for full restitution of the services rendered, without deduction of profit. We will analyze the position defended by the various advisory bodies, as well as certain regional regulations that have attempted to improve upon the insufficient national regulations.

## Palabras clave

Contratación irregular, enriquecimiento injusto, revisión de oficio, beneficio industrial.

## Key words

Irregular hiring, unjust enrichment, official review, industrial benefit.

## Sumario

**1.- Consideraciones previas. 2.- La teoría del enriquecimiento injusto en la contratación irregular. 3.- Consecuencias de la invalidez de los contratos públicos. 4.- La doctrina del Consejo de Estado. 5. -Novedosa doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía. 6.- El enfoque de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña. 7.- La diversidad de criterios en otros órganos consultivos. 8.- La inédita regulación especial en la Comunidad Autónoma de Islas Baleares. 9.- Conclusiones.**

### ***1. Consideraciones previas***

Como es sabido, la teoría del enriquecimiento injusto se ha imbricado tradicionalmente en el remedio para resolver la compensación por las prestaciones realizadas a través de la contratación irregular. Sin embargo, recientemente se divisa una novedosa corriente doctrinal que cuestiona este tradicional planteamiento porque considera que se trata de una solución a la que sólo cabe acudir subsidiariamente, para el supuesto en que el ordenamiento jurídico no prevea un cauce específico para la resolución de la controversia.

Estos mismos autores entienden que la Ley de Contratos del Sector Público<sup>1</sup> (LCSP) regula particularmente los efectos de la declaración de la nulidad o anulabilidad de los contratos en su artículo 42.1, sin que se aprecie ninguna dificultad para su aplicación en el

---

<sup>1</sup> Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen 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.

marco de la contratación irregular, desechando, por tanto, la posibilidad y necesidad de sostener la acción de enriquecimiento injusto como bálsamo reparador.

Por otro lado, las soluciones que ofrecen el Consejo de Estado y los órganos consultivos autonómicos equivalentes no pueden ser más dispares, incluso alejadas en gran parte de las que dispensa el Tribunal Supremo.

Según Cano Campos (2024), bajo el rótulo de la depuración de la contratación irregular se incluyen instituciones tan distintas como el referido enriquecimiento injusto, el reconocimiento extrajudicial de créditos, la convalidación de actos anulables, la revisión de oficio y la responsabilidad (contractual y extracontractual o patrimonial) de la Administración. Tal variedad de criterios acucia igualmente a las distintas consecuencias restitutorias que se asocian a la contratación irregular, con tendencia mayoritaria a detraer el beneficio industrial del montante de la compensación, salvo en supuestos en los que pueda considerarse que ha habido buena fe por parte del operador económico, aunque sin concretar de un modo preciso cuándo concurre esa buena fe o en qué condiciones puede reconocerse, lo que desemboca en una inseguridad jurídica nada recomendable.

Estas voces doctrinales, por tanto, abogan por una mayor certeza en los remedios jurídicos que deben ofrecerse al operador económico, denunciando que se está produciendo una flagrante infracción legal en esta materia, sin que quepa pretextar su defectuosa regulación legal -que también se objeta- para excusar esta desorientación.

Recientemente, el Consejo Consultivo de Andalucía se alinea con estos nuevos planteamientos y ha dado un giro radical en la doctrina que venía manteniendo tradicionalmente en seguimiento de los postulados dictados por el Consejo de Estado.

También se visualizan algunos tímidos ajustes normativos en el ámbito autonómico que pretenden dar alivio a algunas de las consecuencias desequilibradas y disfuncionales que provocan ciertas dinámicas administrativas.

El origen del problema, al margen de la imperfección legal ya indicada, se halla, según se indica, en la confusión o indebida aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto en esta materia, y en la correlativa inaplicación o aplicación defectuosa del mecanismo de la liquidación del contrato inválido regulado en el mencionado artículo 42.1 de la LCSP.

No puede olvidarse que la seguridad jurídica es un principio constitucional que debe presidir el ordenamiento jurídico. La Sentencia del Tribunal Constitucional 90/2022, de 30 de junio (FJ 2), erigió tal principio en un requerimiento consustancial al Estado de Derecho<sup>2</sup>, y por esta suprema razón *“han de ser escrupulosamente respetadas por las actuaciones de los poderes públicos, incluido el propio legislador”*. Se llega a afirmar que *“sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho digno de ese nombre”*, destacando que propende conseguir una *“razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los tribunales”*. Es lo que *“permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico”*<sup>3</sup>.

Por estas razones, en la medida en que la normación legal existente no parece ofrecer soluciones nítidas y los resultados de su aplicación son imprevisibles, consideramos apremiante afrontar de una vez por todas la regulación específica de la contratación irregular, al menos en lo que afecta a la definición de la vía procedimental por la que deba encauzarse

---

<sup>2</sup> Previamente se recuerdan algunas consideraciones sobre su significación general: así, con cita de pronunciamientos precedentes (STC 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 8), se señala que dicho principio *“ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)”*.

<sup>3</sup> Como corolario de lo anterior, se resume que *“si en el ordenamiento jurídico en que se insertan las normas, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica”*. Después de indagar en el fundamento último del principio de seguridad jurídica y de algunas de sus exigencias, la citada STC 90/2022 sistematiza las dos notas (certeza y previsibilidad) que se desprenden gramaticalmente del término “seguridad”, siguiendo en este punto a la STC 135/2018, de 13 de diciembre (FJ 5). Certeza y previsibilidad son aspectos que se encuentran íntimamente vinculados. Muestran las dos vertientes definitorias de la seguridad jurídica (objetiva y subjetiva). La vertiente objetiva se traduce en la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, y desde esta perspectiva, se concreta en que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle, sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas. La vertiente subjetiva implica la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho.

su expulsión de la realidad jurídica y los efectos concretos y determinados que conlleva, resolviendo así la incertidumbre sobre cuándo procede reintegrar el beneficio industrial y cuándo no, o si debe reembolsarse en todo caso.

Efectivamente, un tema siempre difuso de la contratación irregular ha sido el alcance concreto que debe darse a la restitución de las prestaciones realizadas sin cobertura contractual. No obstante, existen unas mínimas certezas, siendo pacífica la doctrina emanada del Consejo de Estado<sup>4</sup> según la cual la procedencia del abono de las prestaciones realizadas sin contrato sólo se halla condicionada a que las mismas hayan sido desenvueltas con la aquiescencia expresa o tácita de la Administración y a satisfacción de ésta.

*Sensu contrario*, se excluye cualquier compensación si se acreditase que la prestación del servicio no se hizo "*a vista, ciencia y paciencia*" de la Administración, lo que permite discernir dos supuestos: si ésta no estaba al corriente de la realización de esas prestaciones, o si se opuso expresamente a su consecución. En ambos casos se niega el derecho de restitución, postura lógica y coherente con las premisas que instilan la teoría del enriquecimiento injusto sobre las que después nos ocuparemos.

Se nos antoja, sin embargo, una casuística muy poco probable, con la dificultad añadida de que debiera apoyarse en algún soporte probatorio, no siempre de fácil obtención. Muy difícilmente es factible que la Administración sea desconocedora de la realización de unas prestaciones que favorecen sus intereses, y más aún, que alguien pueda continuar en su realización si la Administración ha intimado previamente su cese.

En consecuencia, si se siguen estos planteamientos, en cualesquiera supuestos distintos a los señalados debe procederse a la compensación de las prestaciones realizadas, y es la determinación de su alcance preciso donde la incerteza alcanza su máxima expresión, como ya se ha apuntado.

---

<sup>4</sup> Dictamen del Consejo de Estado 1619/2022, de 9 de marzo, entre otros.

Para el análisis de todas estas cuestiones, comenzaremos con la crítica doctrinal realizada a la aplicación de la teoría del enriquecimiento injusto en esta materia, para después retomar el análisis del artículo 42.1 de la LCSP. Posteriormente recordaremos la posición mantenida en el Consejo de Estado para centrarnos en la novedosa interpretación del Consejo Consultivo de Andalucía. Trazaremos también los matices aportados por la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, haciendo un repaso general de las posiciones de otros órganos consultivos análogos de otras Comunidades Autónomas. Se examinarán también ciertas normas autonómicas que han pretendido poner luz en sus propios ordenamientos jurídicos, y culminaremos el estudio con una propuesta regulatoria.

## **2. La teoría del enriquecimiento injusto en la contratación irregular**

Hemos anticipado que la doctrina, el acervo consultivo y la jurisprudencia fundamentan tradicionalmente el abono de las prestaciones realizadas sin cobertura contractual en el principio de prohibición del enriquecimiento injusto.

La Sentencia 1275/2023, de 17 de octubre, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Rec. 6316/2020, FJ 3), clarifica que este principio fue elaborado por la jurisprudencia civil, para después, desde los años sesenta –según se indica-, ser acogido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Dicha traslación exigió, empero, el establecimiento de “*ciertas matizaciones derivadas de las singularidades propias de la relación jurídico-administrativa*”.

Así pues, los presupuestos necesarios para la virtualidad del enriquecimiento injusto definidos por la jurisprudencia civil son heredados por la jurisprudencia contenciosa-administrativa, y son los siguientes:

- a) El enriquecimiento o aumento del patrimonio del enriquecido, constituido por cualquier ventaja o atribución patrimonial abocada a producir efectos definitivos.
- b) El empobrecimiento de quien reclama o de aquel en cuyo nombre se reclama, pecuniariamente apreciable, aunque entendido en su más amplio sentido, siempre que no provenga directamente del comportamiento de quien lo sufre.

c) La relación causal entre el empobrecimiento y el enriquecimiento, de forma que éste sea el efecto de aquél. Dicho en otros términos, que al enriquecimiento le siga un correlativo empobrecimiento.

d) La falta de causa o de justificación del enriquecimiento y del correlativo empobrecimiento<sup>5</sup>.

A los presupuestos clásicos civilistas se añade, a decir de la Sentencia 1275/2023, y atendiendo a las particularidades de la relación jurídica administrativa antes advertidas, uno fundamental y propio del ámbito administrativo<sup>6</sup>, que tiene su *ratio* en “evitar que las situaciones en las que puede darse un eventual enriquecimiento injusto o sin causa, se conviertan en un fácil medio de eludir las exigencias formales y procedimentales establecidas para asegurar los principios de igualdad y libre concurrencia que rigen en la contratación administrativa”. Este presupuesto adicional exigiría, en definitiva, un cierto grado o suerte de buena fe en el empobrecido (el que ha realizado la prestación sin estar obligado a ello por relación contractual), en la medida en que el desequilibrio patrimonial ha de estar “constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración”<sup>7</sup>, lo que conecta con el principio de confianza legítima.

---

<sup>5</sup> En relación con este último requisito, la Sentencia 1275/2023 puntualiza, siguiendo a la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, de 13 de enero de 2015 (Rec. 1147/2013), qué ha de entenderse por justa causa de una atribución patrimonial: “aquella situación jurídica que autoriza, de conformidad con el ordenamiento jurídico, al beneficiario de la atribución para recibir ésta y conservarla, lo cual puede ocurrir porque existe un negocio jurídico válido y eficaz o porque existe una expresa disposición legal que autoriza aquella consecuencia”.

<sup>6</sup> Destacado por las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 18 de julio de 2003 (Rec. 254/2002), 18 de junio de 2004 (Rec. 2000/1999), 12 de diciembre de 2012 (Rec. 5694/2010) y 5 de julio de 2016 (Rec. 1368/2015), que reproduce la Sentencia 1275/2023 que estamos glosando.

<sup>7</sup> Son palabras de la Sentencia 1275/2023, ya citada.

Debe reseñarse que esta Sentencia 1275/2023 tenía por objeto resolver la cuestión de interés casacional objetivo consistente en determinar “*si se puede acudir a la doctrina del enriquecimiento injusto para el pago de facturas por servicios en casos en los que no está permitida la contratación verbal*”, a lo que se responde afirmativamente, siempre que se cumplan los requisitos anteriormente enumerados.

Señala Calatayud Prats (2024: 208) que la referida sentencia “*adolece de muchas lagunas que no son explicadas satisfactoriamente*”. Considera que no aclara el motivo por el cual se omite el requisito de la subsidiariedad de la acción de enriquecimiento injusto y, en segundo lugar, achaca que ni precisa qué es el enriquecimiento ni el empobrecimiento, ni “*cómo se miden y qué circunstancias modulan dicha medición*”, pues la mensuración del enriquecimiento es, precisamente, lo que el contratista tendría derecho a cobrar, siendo precisamente el punto más difícil y conflictivo de toda la doctrina del enriquecimiento injusto.

El citado autor apunta que el empleo del enriquecimiento injusto se debe a razones fundamentalmente prácticas, que no teóricas. Observa que al encauzarse la reclamación por esta vía se evita acudir a la revisión de oficio, eludiendo así el reproche que dicho procedimiento insufla naturalmente en quienes han llevado a cabo la contratación irregular, lo que puede perjudicar la buena imagen o reputación del propio funcionamiento administrativo, incomodando a la Administración autora de la irregularidad. También se alude a la saturación que se produciría en el Consejo de Estado y en los consejos consultivos autonómicos si se multiplicaran esas revisiones de oficio. Piensa que el enriquecimiento injusto es un medio que permite obtener resultados más beneficiosos para la Administración, minorando la restitución. Tampoco olvida Calatayud Prats la confusión dogmática en la que han incurrido los distintos operadores jurídicos, y finalmente reconoce las razones de equidad<sup>8</sup> tradicionalmente asociadas al enriquecimiento injusto.

---

<sup>8</sup> González-Varas Ibáñez (2021:227) aclara que “*el enriquecimiento injusto abre una vía para la efectividad de los valores de justicia y de equidad en el ordenamiento. Parte de una idea de equivalencia en las prestaciones, entre lo que se recibe y lo que se aporta; evita la desproporción o extralimitación. Debe ofrecerse una cierta*

Basozabal Arrúe (2019:109), al analizar la subsidiaridad de la acción de enriquecimiento injusto en el ámbito civil, y en concreto, en el ámbito del derecho de contratos, hace referencia a la paradigmática Sentencia del Tribunal Supremo 121/1999, de 19 de febrero (Rec. 2710/1994)<sup>9</sup>, en la que se aseveraba que, cuando se prevé normativamente una acción restitutoria, la concesión de la acción general de enriquecimiento injustificado convertiría a ésta en “*un medio de destrucción de todo el sistema jurídico positivo*” (en palabras del magistrado ponente, Gullón Ballesteros), pues serviría para “*dar la vuelta*” a cualquier precepto con cuyo contenido no se estuviese conforme.

En este mismo sentido Calatayud Prats (2024:211) afirma que en nuestro derecho, por razones de orden histórico, los problemas de la *condictio* de prestación (enriquecimiento sin causa en supuestos de nulidad de contrato) no pertenece al ámbito propio del enriquecimiento, como sucede en otros ordenamientos jurídicos, sino que se regula en la parte del Código civil referida al derecho de contratos y, en concreto, en los artículos 1303 a 1308. Únicamente cuando dichas reglas restitutorias no den completa solución a un problema cabría acudir al enriquecimiento sin causa.

Atendida esta nota de subsidiariedad, su traslación a la contratación pública irregular es considerada incorrecta por el último autor citado (2024:212), y ello porque nuestro ordenamiento jurídico regula específicamente la acción de restitución en el artículo 42.1 de la LCSP, precepto que establece las consecuencias y los efectos de la nulidad de los contratos y “*una acción específica para recuperar la prestación realizada y no abonada, regulando, además, el contenido de dicha acción*”.

---

*seguridad de que al menos las pérdidas y consecuencias no sean tan excesivas. Se aplica asimismo en casos de una excesiva onerosidad sobrevenida”.*

<sup>9</sup> “(...) Es una pura contradicción pretender mantener junto a cada norma positiva que otorga acciones y fija plazos de ejercicio la vigencia coetánea de la doctrina del enriquecimiento sin causa, que deja aquella reducida a la nada. De ahí que la acción de enriquecimiento deba entenderse subsidiaria, en el sentido de que cuando la ley conceda acciones específicas en un supuesto regulado por ella para evitarlo, son tales acciones las que se deben ejercitar, y ni su fracaso ni su falta de ejercicio legitiman para el de la acción de enriquecimiento” (FD 1).

Explica el autor las diferencias entre una y otra vía, no solo entre los efectos derivados de la nulidad del contrato (restitución y liquidación de prestaciones) y los dimanantes de la aplicación del principio de enriquecimiento injusto (restitución del enriquecimiento), sino en su propio fundamento. Así, señala que la obligación de restitución derivada de la nulidad encuentra su justificación en la recuperación del *statu quo* tras la nulidad, lo que no sucede en el enriquecimiento injusto. La nulidad elimina la relación obligatoria surgida, transformándola en otra orientada a la restitución<sup>10</sup>. Cano Campos (2024:152), en esta misma línea, subraya que su lógica es diferente, ya que *“restituir en la medida del enriquecimiento (y del correlativo empobrecimiento) es diferente a recuperar el statu quo ante contractus”*.

Sesma Sánchez (2024:139) sostiene igualmente que el empleo ordinario en el ámbito de la contratación irregular de una acción excepcional y subsidiaria, tal y como se ha configurado la del enriquecimiento injusto en el ámbito civil, entraña serias dudas, además de que en este tipo de anormal contratación lo que se produce es un *“enriquecimiento irregular, pero no injusto”*.

### **3. Consecuencias de la invalidez de los contratos públicos**

---

<sup>10</sup> En esta sintonía señala la Sentencia del Tribunal Supremo 4738/2025, de 28 de octubre (REC. 6091/2022) que *“aunque el contrato administrativo se haya declarado nulo con efectos ex tunc, debe restablecerse el statu quo de los contratistas para que, en la medida de lo posible, la situación patrimonial de las partes vuelva a ser la que tenían en el momento de la celebración del contrato y, por ese motivo, los contratistas están obligados a restituirse recíprocamente las prestaciones que hubieran recibido en ejecución del contrato y si ello no fuera posible se entregará su valor. Pero esa restitución se realizará en la fase de liquidación del contrato nulo, que se iniciará una vez que se ha declarado nulo”* (FJ 5). Previamente se había afirmado que *“la declaración de nulidad de un contrato administrativo supone su invalidez e ineficacia desde el momento de su celebración, de tal manera que, los desplazamientos patrimoniales que se han producido en cumplimiento y en ejecución del contrato hasta la fecha en la que se ha declarado su nulidad carecen también de causa y de fundamento. Por ese motivo, una vez que el contrato se declara nulo, debe iniciarse la fase de liquidación en la que las partes del contrato tienen la obligación de restituirse recíprocamente las prestaciones que se han realizado”* (FJ 5).

Los efectos de la invalidez de los contratos públicos se regulan, como es sabido, en el artículo 42.1 de la LCSP<sup>11</sup> con una redacción idéntica a sus normas precedentes.

El precepto, en opinión de Cano Campos (2024:140), contiene una previsión de alcance general, ya que la invalidez puede tener su origen en un procedimiento de revisión de oficio -al que específicamente se refiere el artículo 41- pero también puede derivar de la estimación de un recurso administrativo o judicial.

Pueden distinguirse tres efectos de diferente signo<sup>12</sup>. El primero es la desvinculación de las partes de la relación obligatoria, de modo que a partir de la declaración de invalidez no son exigibles recíprocamente los efectos contractuales pendientes.

Los otros dos efectos se insertan en la liquidación del contrato nulo, de modo que confluye en todo caso el efecto restitutorio, y si mediara culpa de alguna de las partes nacería también el efecto resarcitorio.

El efecto restitutorio implica la devolución recíproca de las cosas que las partes hubiesen recibido en virtud del contrato nulo, lo que es un trasunto del artículo 1303 del Código civil. Se le ha denominado también efecto repristinatorio o tutela primaria<sup>13</sup>. Se trata de restablecer el *statu quo ante* a la celebración del contrato, destruyendo retroactivamente (*ex tunc*) los efectos producidos para que, en la medida de lo posible, la situación vuelva a ser como si el contrato no se hubiera celebrado.

El artículo 42.1 de la LCSP se refiere a “cosas” aunque es claro que la devolución recíproca incluiría no solo los suministros o las obras, sino también los servicios prestados,

---

<sup>11</sup> “La declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido”.

<sup>12</sup> También podemos referirnos al efecto propio de toda declaración de nulidad de pleno derecho como es la expulsión del acto nulo del mundo jurídico.

<sup>13</sup> Monedero Ribas (2024: 368).

si bien en estos casos, por razones obvias, la restitución *in natura* no es posible, por lo que se impondría en todo modo la devolución de su valor. Tampoco en los dos primeros supuestos indicados es común la devolución del bien, debido al interés público al que se suelen conducir los suministros y las obras o por el carácter fungible de los primeros, en su caso.

Cano Campos (2024:152) enumera las características de este efecto restitutorio, destacando las siguientes notas: “*legal, unitario, autónomo, neutro e integral*”.

Efectivamente, la obligación de restitución de las prestaciones o su valor tiene un origen legal puesto que no emana directamente del contrato sino de la previsión expresa del artículo 42.1 de la LCSP, y es unitaria porque puede nacer por vicios de nulidad y anulabilidad<sup>14</sup>, tanto de derecho administrativo como de derecho civil.

Es una obligación autónoma por estar desvinculada de otras instituciones, como el enriquecimiento injusto, el pago de lo indebido o la responsabilidad patrimonial.

La neutralidad restitutoria -característica a la que se aferra también, como después veremos, el Consejo Consultivo de Andalucía en su última doctrina- supone que ninguna de las partes del contrato invalido debe resultar beneficiada o perjudicada por la restitución. También pretende significar que la imputación de la causa de invalidez a una de las partes es intrascendente de cara a esa restitución, ya que se aleja de cualquier finalidad depurativa de responsabilidad. Esto último sólo se predica del efecto resarcitorio, en donde sí se valorarían estas circunstancias en la delimitación del *quantum* indemnizatorio.

Por último, la obligación de restitución es plena, de forma que las partes deben recuperar de manera íntegra la prestación satisfecha o su valor.

El artículo 42.1 no precisa cómo debe determinarse ese valor ni el tiempo al que debe referirse su cuantificación. En opinión de Cano Campos (2024:157) puede servir de

---

<sup>14</sup> Conclusión que se alcanza por la remisión que el artículo 41.4 de la LCSP (referido a la anulabilidad) realiza a los apartados anteriores, en los que se regulan específicamente los efectos de la nulidad de pleno derecho.

orientación el artículo 1307 del Código Civil<sup>15</sup>, de modo que habría que estar al valor de la cosa en la fecha en que se entregó o cuando se prestó el servicio, y tendría que atenerse al valor objetivo de mercado, y no al simple coste o gasto que supuso al operador económico la prestación realizada. Añade que cuando se procede a la restitución *in natura* parece claro que se reintegra el precio con el beneficio industrial, por lo que carecería de fundamento hacer de peor condición la restitución del valor de la prestación. Clarifica que éste no es el precio del contrato, pero puede actuar como indicador objetivo del valor de la prestación.

En la misma línea se sitúa Sesma Sánchez (2023:148), para quien, “*no existiendo una previsión legal que ampare expresamente este descuento*” resulta dudosa la aplicación general de esta detracción a todos los supuestos en que se revisa de oficio una contratación irregular.

En lo que hace al beneficio industrial, el meritado autor considera que, aunque el artículo 42.1 de la LCSP no lo mencione específicamente, su inclusión en el valor de la prestación se infiere del artículo 101.2 del mismo texto legal, como uno de los componentes que debe tenerse en consideración en la fijación del valor estimado del contrato. Se insiste en que la devolución del beneficio industrial no tiene un carácter indemnizatorio (a diferencia de lo que propone la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, como posteriormente analizaremos), y se considera que aparece corroborado por el artículo 42.3 de la LCSP en cuanto éste permite la continuación del servicio, a pesar de su nulidad, para evitar graves trastornos al servicio público, y bajo las mismas cláusulas pactadas, lo que incluye el beneficio industrial o la revisión del precio, en su caso. De este modo, si en esta previsión legal no se prevé retracción alguna, tampoco tendría que acontecer en el supuesto del artículo 42.1 de la LCSP. No obstante, podría oponerse que la prevención del artículo 42.3 tiene por

---

<sup>15</sup> “*Siempre que el obligado por la declaración de nulidad a la devolución de la cosa no pueda devolverla por haberse perdido, deberá restituir los frutos percibidos y el valor que tenía la cosa cuando se perdió, con los intereses desde la misma fecha*”.

finalidad soslayar perturbaciones relevantes al servicio público, lo que no concurre en el artículo 42.1, diferencia que podría explicar un tratamiento disímil.

Dentro del valor de restitución deberían integrarse los intereses legales, más no los intereses moratorios ni los costes de cobro, siempre siguiendo esta opinión doctrinal, lo que creemos que no siempre será así, pues dependerá de las circunstancias fácticas concurrentes, como así resulta de una novedosa jurisprudencia alumbrada a partir de las Sentencias del Tribunal Supremo 78/2025, de 27 de enero (Rec. 1289/2023) y 85/2025, de 28 de enero (Rec. 531/2023), que antedata el inicio del cómputo de intereses de demora en la contratación irregular, de suerte que no debe esperarse a la tramitación del procedimiento presupuestario de convalidación si el operador económico ha actuado de buena fe.

Finalmente, el efecto resarcitorio supone la obligación de indemnizar los daños y perjuicios que se hayan irrogado a la parte no culpable. La acción o tutela resarcitoria (denominada también tutela secundaria) tiene como presupuesto la realización de un daño, y tiene por objeto que el coste del daño sufrido por una de las partes, como consecuencia de la nulidad del contrato, sea indemnizado, para lo cual es necesario un título de imputación, que no es otro sino la culpa de la parte que lo ha causado.

Desde el punto de vista procedimental Cano Campos (2024) dirige su atención a la firmeza de la declaración de nulidad de los actos preparatorios o de la adjudicación que reclama el artículo 42.1 de la LCSP, y considera que debe entenderse como firmeza administrativa y no judicial, en la medida en que debe vincularse la declaración de nulidad al procedimiento de revisión de oficio del artículo 41 de la LCSP. Aporta un segundo argumento a este fin, trayendo como parangón las resoluciones del recurso especial en materia de contratación que, como es sabido, son directamente ejecutivas<sup>16</sup>, de lo que deduce que se

---

<sup>16</sup> Debe colacionarse, en este sentido, el artículo 59.1 de la LCSP cuando dispone que “*contra la resolución dictada en este procedimiento solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo conforme a lo dispuesto (...) en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*”, mientras que el artículo 59.2 establece que “*sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, la resolución será directamente ejecutiva*”.

produciría un tratamiento desigual sin justificación aparente si se exigiera la firmeza judicial en el caso del procedimiento de revisión de oficio.

#### **4. La doctrina del Consejo de Estado**

En la señalada situación de realización de prestaciones sin cobertura contractual con la aquiescencia expresa o tácita de la Administración, el Consejo de Estado entiende adecuado, como regla general, atender al precio establecido en el contrato original y precedente para el cálculo del importe de la restitución, toda vez que las prestaciones se realizan sin solución de continuidad respecto de una relación contractual previa, y sobre la base de que la retribución de las prestaciones realizadas no tiene un carácter indemnizatorio o resarcitorio sino restitutorio, tal y como lo califica el artículo 42.1 de la LCSP.

La regla general expuesta admite, a juicio del Consejo de Estado, dos excepciones: si la Administración y el contratista hubieran convenido específicamente un precio distinto para la continuación de la prestación, en cuyo caso sería aplicable éste en lugar del pactado en el pretérito contrato; o si la conducta del contratista pudiera quebrar de alguna manera el nexo causal de la restitución, lo que podría justificar una reducción del precio a abonar. Ambas excepciones no están exentas de controversia por las razones que exponemos a continuación.

Para el primero de los casos, el Consejo de Estado suele invocar la Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de mayo de 2020 (Rec. 5223/2018), en la que subyace la idea de dar efectividad a una relación acordada atípica e irregularmente entre las partes, siendo necesario un soporte probatorio indubitado de la voluntad de ambas partes de otorgarla y consentirla. En nuestra opinión, el mantenimiento de este criterio implica dar validez y eficacia a un pacto que *per se* nace herido de nulidad por omisión absoluta de procedimiento, amén de favorecer ciertas prácticas indeseables de connivencia entre las partes para incrementar sin competencia de otros operadores el precio de las prestaciones al margen de todo procedimiento, pudiendo emplearse, en definitiva, como sustituto irregular de la prórroga del contrato original. En este sentido, no es difícil columbrar supuestos en los que se pueda preferir acudir a la extinción del contrato para solventar un riesgo y ventura del contratista excesivamente gravoso, optándose por una continuación del servicio –sin

cobertura legal- con pacto al alza del precio. Creemos, por tanto, que debiera mensurarse esta excepción, dando prevalencia a la regla general que atiende a los precios acordados en la contratación antecesora, sujeta en su momento, al menos, a procedimiento, evitando así una mayor merma del principio de igualdad que debió presidir la licitación inicial.

No obstante, es cierto que de la más reciente doctrina del Tribunal Supremo<sup>17</sup> puede deducirse que se sigue manteniendo ese criterio, en la medida en que no ha recelado sobre la restitución del valor del nuevo pacto con alza del precio de la prestación. No obstante, ha introducido una suerte de penalización a esta práctica, retrasando el inicio del cómputo de los intereses moratorios a la fecha de finalización del procedimiento presupuestario de convalidación del gasto, a diferencia de aquellos otros supuestos en los que se continúa en la prestación con el precio originalmente pactado, para los que ha fijado una alentadora doctrina que anticipa el cómputo de los intereses a la fecha de la reclamación del operador económico, premiando de esta manera su comportamiento de buena fe.

En cualquier caso, al menos hasta el momento presente, nuestro Alto Tribunal no ha emitido pronunciamiento alguno que reduzca la restitución del exceso de precio pactado con posterioridad al contrato inicial ya extinguido, al margen de todo procedimiento y sin atenerse a la fuerza competitiva del mercado, si bien la indicada modulación jurisprudencial realizada sobre el *dies a quo* del cómputo de intereses permite auspiciar un cambio de tendencia en su tratamiento, al punto de poder llegar a afectar al *quantum* de la restitución, sorteando los nuevos pactos al alza de los precios para reconducirlo al precio primitivo del contrato inicial.

La segunda de las excepciones que señalábamos hace referencia a una cuestión especialmente controvertida, por cuanto compromete un enjuiciamiento de la conducta del operador económico, y es precisamente en la que se introduce un nuevo enfoque por parte del Consejo Consultivo de Andalucía, como veremos después. En opinión del Consejo de

---

<sup>17</sup> Nos referimos a la Sentencia del Tribunal Supremo 1200/2025, de 29 de septiembre (Rec.129/2023), que suscribe el criterio innovado en sus precedentes Sentencias 78/2025, de 27 de enero (Rec. 1289/2023) y 85/2025, de 28 de enero (Rec.531/2023).

Estado el comportamiento del operador económico puede influir en la apreciación del nexo causal que vindica el principio del enriquecimiento injusto, lo que justifica, en su caso, la reducción del *quantum* restitutorio.

El argumento que le sirve de basamento se funda en la idea de que si el operador económico no es del todo ajeno a la irregularidad que se ha producido no puede beneficiarse de ella, evitando el parangón de esa situación con la que se produciría en un devenir ordinario del contrato. De concurrir tales circunstancias, no procederá el abono del precio de la prestación sino su coste, que se calculará detrayendo de dicho precio el beneficio industrial que el contratista esperaba obtener, determinado en expediente contradictorio<sup>18</sup>. En algunos casos, no obstante, dada la dificultad que presenta el cálculo de ese beneficio industrial, el Consejo de Estado ha indicado que, en lugar de éste, procede detraer un 10 % de las facturas pendientes de abono<sup>19</sup>.

En el Dictamen 535/2023, de 6 de julio, también del Consejo de Estado, se señala que la regla general de abono del precio de las prestaciones tiene su base interpretativa en la solución ofrecida en el artículo 29.4 de la LCSP<sup>20</sup>, referido a la prórroga excepcional. En el

---

<sup>18</sup> Podemos citar, entre otros, en esta misma línea, los dictámenes 843/2017, de 20 de diciembre, 906/2019, de 6 de febrero de 2020, 1112/2019, de 9 de mayo, o el 535/2023, de 6 de julio.

<sup>19</sup> Esta solución se ofrece en los Dictámenes 506/2017, de 28 de septiembre, 842/2017, de 20 de diciembre, 80/2019, de 21 de febrero y 878/2019, de 16 de enero.

<sup>20</sup> Así lo explica: “En efecto, tal y como ha apuntado este Consejo de Estado en casos semejantes, en la medida en que ese pago toma en consideración una relación contractual, la retribución de las prestaciones debería atender, como regla general, al precio establecido en el contrato. Ello posibilita que la compensación de los servicios prestados sin título contractual habilitante se haga con carácter de restitución más que de resarcimiento (dictamen del expediente número 706/2021, de 27 de enero de 2022).

En esta línea, el dictamen del expediente número 606/2020/304/2020, de 27 de mayo de 2021, citaba -a efectos estrictamente hermenéuticos, y en relación con los supuestos de persistencia en la prestación de un servicio sin solución de continuidad con un contrato previo ya extinguido y no prorrogado- el criterio empleado en el artículo 29.4 de la Ley 9/2017 (último párrafo), que establece que “cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del

expediente allí dictaminado se apreció que la Administración estaba al corriente de la realización de la prestación, por lo que no cabía excusar su abono. Sin embargo, y frente a la pretensión del prestador –que consideraba que existía una prórroga con mejores condiciones económicas- el Consejo de Estado consideró que no cabía acoger tal planteamiento, porque no resultaba acreditado ese pacto. Es más, estimó que debía retraerse del precio el beneficio industrial al apreciarse conocimiento por parte del prestador de la existencia de la irregularidad, si bien debía diferirse el cálculo del beneficio al correspondiente expediente contradictorio.

Esta doctrina general que, como decimos, es imperante, tanto en el Consejo de Estado, como también en la jurisprudencia del Tribunal Supremo a partir de las modulaciones que éste realiza de la traslación de la teoría del enriquecimiento injusto al ámbito administrativo en los términos ya esbozados, no tiene una total acogida por parte de los órganos consultivos autonómicos equivalentes al Consejo de Estado, como veremos a continuación.

### **5. Novedosa doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía**

Ya hemos anunciado que el Consejo Consultivo de Andalucía, en su Dictamen 153/2025, de 19 de febrero<sup>21</sup>, establece un nuevo planteamiento en torno a las consecuencias o efectos derivados de la nulidad de los contratos irregulares, lo que supone, a la postre, una inédita interpretación del artículo 42.1 de la LCSP.

Se distancia de esta manera de su tesis precedente mantenida durante largo tiempo, aún defendida en el voto particular que acompaña el referido dictamen que disiente del parecer de la mayoría.

---

*contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario" (CJ III).*

<sup>21</sup> Corroborado por los posteriores dictámenes 153/2025, de 19 de febrero, y 390/2025, de 5 de mayo, entre otros.

El supuesto de hecho del que parte el referido dictamen es el muy frecuente encargo verbal para dar continuidad a una prestación con una inicial cobertura contractual ya extinguida -en este caso, un contrato de servicios de seguridad-. Concorre, en consecuencia, la causa de nulidad del artículo 47.1.e) de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>22</sup> (LPAC) al que remite el artículo 39.1 de la LCSP<sup>23</sup>, puesto que la contratación verbal está prohibida en el artículo 37.1 de esta última.

El Dictamen 153/2025 (CJ 4) nos recuerda las consecuencias de la nulidad del contrato reguladas en el artículo 42.1 de la LCSP<sup>24</sup>, distinguiendo los tres efectos diferentes antes explicados. En este contexto se considera que dicho precepto establece un cauce específico para instrumentar la liquidación del contrato nulo, por lo que el contratista irregular no tiene que acudir a acciones basadas en el enriquecimiento injusto, ni a reclamaciones de responsabilidad patrimonial (responsabilidad aquiliana). Por el contrario, se arguye que *“la Ley, para estos casos, establece ex profeso la obligación de que cada parte reintegre o restituya a la otra lo recibido. El contenido de la obligación de restituir se refiere, a una devolución “in natura” de lo recibido, si fuera posible, y en aquellos casos en los que no lo sea, deberá producirse a través del equivalente en dinero”*.

Se parte de una interpretación puramente literal del referido artículo 42.1 de la LCSP, bajo el argumento de que éste no hace mención alguna a ningún requisito adicional que deba converger en el contratista irregular -no se alude a su buena o mala fe-. Tampoco se hace

---

<sup>22</sup> El artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala que son nulos de pleno derecho los actos *“dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”*.

<sup>23</sup> El artículo 39.1 de la LCSP dispone efectivamente que *“son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”*.

<sup>24</sup> *“La declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido”*.

depender la restitución del grado de conocimiento que tuviera o debiera tener aquel sobre la normativa contractual, ni se condiciona a su nivel de participación en la producción de la nulidad del contrato. Y ello guarda coherencia -según se asevera- con la distinta finalidad a la que se orientan los efectos restitutorios y resarcitorios ya comentados, en la medida en que los primeros no tienden a depurar responsabilidades, mientras que los segundos sí, introduciendo el mecanismo de la indemnización de daños y perjuicios, compatibles con los primeros, y en función de la buena o mala fe concurrente.

Se afirma que el único requisito para que proceda la restitución es que la Administración haya demandado la prestación y que el contratista irregular haya realizado las operaciones de conformidad con las instrucciones de la Administración. Estos presupuestos no derivan, en verdad, del artículo 42.1 de la LCSP, pero se consideran implícitos, ya que sin ellos no se estaría en presencia de contratación alguna, lo que concuerda con la tesis del Consejo de Estado antes señalada en cuya virtud no procede el abono de las prestaciones realizadas si no intermedia una orden administrativa expresa o tácita.

De esta manera se sigue cerrando el discurso argumental, puesto que, si por las razones antes apuntadas la restitución *in natura* no suele ser viable en la contratación irregular, se hace necesario acudir a la devolución de su valor, siendo éste el concepto legal que requiere de exégesis, y es aquí donde se suscita la confrontación y el giro doctrinal.

Se reconoce, de partida, la posición que hasta ahora venía siendo constante en el Consejo Consultivo de Andalucía, según la cual del valor de la restitución debía retraerse el beneficio industrial bajo la consideración de que un contrato nulo no puede producir los mismos efectos que un contrato válido. Frente a ello, la nueva tesis opone que el efecto restitutorio no deriva del contrato, sino que se impone *ope legis* -del artículo 42.1 de la LCSP-, y como ya se ha dicho, dicho precepto no hace distinciones de ninguna clase, sino que frontalmente dispone la restitución de lo entregado sin penalización alguna.

Para sostener esta interpretación literal del artículo 42.1 se apela a dos razones que, a nuestro juicio, empero, carecen de peso y trascendencia. Una hace referencia a las dificultades que ofrece discernir sobre la buena o mala fe de los intervinientes, razones puramente prácticas, que no jurídicas. La segunda subraya el interés general que cabe presumir en la

continuidad sin contrato de las prestaciones, trayendo a colación a estos efectos el supuesto contemplado en el artículo 42.3 de la LCSP<sup>25</sup> en el que se confirma la posibilidad de dar continuidad a la prestación incluso después de la nulidad declarada, lo que a su juicio es demostrativo de la relevancia que puede tener para la Administración esa continuidad y la naturalidad con la que la propia LCSP reconoce la producción de efectos de un contrato aún a pesar de su nulidad. Ya hemos criticado este paralelismo en la medida en que ambos preceptos parten de premisas distintas, ya que la aplicabilidad del artículo 42.3 se somete a la existencia de graves trastornos al servicio público, circunstancia que no se contempla en el artículo 42.1 de la LCSP.

Se rememora en este punto la indebida aplicación que se ha realizado de los artículos 67 y 68 del derogado Reglamento General de Contratación 3354/1967, de 28 de diciembre<sup>26</sup>,

---

<sup>25</sup> "Si la declaración administrativa de nulidad de un contrato produjese un grave trastorno al servicio público, podrá disponerse en el mismo acuerdo la continuación de los efectos de aquel y bajo sus mismas cláusulas, hasta que se adopten las medidas urgentes para evitar el perjuicio".

<sup>26</sup> El artículo 67 decía lo siguiente: "El cálculo de los precios de las distintas unidades de obra se basará en la determinación de los costes directos e indirectos precisos para su ejecución. Se consideran costes directos: a) La mano de obra, con sus pluses y cargas y seguros sociales, que interviene directamente en la ejecución de la unidad de obra. b) Los materiales, a los precios resultantes a pie de obra, que queden integrados en la unidad de que se trate o que sean necesarios para su ejecución. c) Los gastos de personal, combustible, energía, etcétera, que tengan lugar por el accionamiento o funcionamiento de la maquinaria e instalaciones utilizadas en la ejecución de la unidad de obra. d) Los gastos de amortización y conservación de la maquinaria e instalaciones anteriormente citadas. Se considerarán costes indirectos: los gastos de Instalación de oficinas a pie de obra, comunicaciones, edificación de almacenes, talleres, pabellones temporales para obreros, (...), los del personal técnico y administrativo adscrito exclusivamente a la obra y los imprevistos. Todos estos gastos, excepto aquellos que luzcan en el presupuesto, valorados en unidades de obra o en partidas alzadas, se cifrarán en un porcentaje de los costes directos, igual para todas las unidades de obra (...)"

Por su parte, el artículo 68 disponía: "Se denominará presupuesto de ejecución material el resultado obtenido por la suma de los productos del número de cada unidad de obra por su precio unitario y de las partidas alzadas. El presupuesto de ejecución por contrata se obtendrá incrementando el de ejecución material en los gastos generales de estructura que inciden sobre el contrato, cifrados en los siguientes porcentajes: a) Del 16 al 20 por 100, a fijar por cada Departamento ministerial, a la vista de las circunstancias concurrentes, en concepto de gastos generales de la Empresa, gastos financieros, cargas fiscales, tasas de la Administración y demás derivados de las obligaciones del contrato. b) El 6 por 100 en concepto de beneficio industrial del contratista. Estos porcentajes podrán ser modificados con carácter general por acuerdo del Gobierno cuando por variación de los supuestos actuales se considere necesario. El presupuesto de ejecución de la obra directamente por la Administración, cuando se prevea la adopción de este sistema, será el obtenido como de ejecución material, incrementado en su 5 por 100 para atender a las percepciones que puedan tener lugar por el trabajo o gestión de empresarios colaboradores a que se refiere el artículo 191".

en el que se distinguían respectivamente los costes directos e indirectos que debían tenerse en consideración para la determinación del precio de las unidades de obras, y los conceptos que debían calcularse para la fijación del presupuesto de ejecución, entre los que se incluía el beneficio industrial cifrado en un seis por ciento. Se interpretaba que, a los efectos de la restitución prevista en el artículo 47 del citado Reglamento General de Contratación - precepto análogo al vigente artículo 46.1 de la LCSP-, sólo debían considerarse los costes del artículo 67, excluyendo, por tanto, el beneficio industrial, bajo el argumento de que el artículo 68 sólo estaba concebido para los contratos válidos, pero no para los declarados nulos.

El Dictamen 153/2025, sin embargo, se distancia de esa interpretación porque se juzga contraria el principio de neutralidad que debe presidir la restitución, produciéndose en caso contrario un inaceptable resultado que sólo perjudicaría a una de las partes -al operador económico-. Se asevera además que, si no se abonara el beneficio industrial en los casos de nulidad, la Administración no gastaría todo lo que había presupuestado para ello.

A continuación, se desecha la necesidad de acudir a las normas reglamentarias de contratación puesto que la LCSP es suficientemente explícita en la delimitación del valor estimado del contrato, destacando la novedad que en este punto introdujo el legislador del 2017, que incluyó por primera vez dicho concepto dentro de los elementos que debían evaluarse para la determinación adecuada del meritado valor estimado<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Ciertamente, el artículo 88 del Real Decreto 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, no aludía expresamente al beneficio industrial. No obstante, el artículo 89.2, referido a la revisión de precios, apuntaba que *“no se considerarán revisables en ningún caso los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial”*. Asimismo, en sede de contrato de obras, el artículo 239.4 especificaba que *“en caso de desistimiento o suspensión de las obras iniciadas por plazo superior a ocho meses, el contratista tendrá derecho al 6 por 100 del precio de las obras dejadas de realizar en concepto de beneficio industrial, entendiéndose por obras dejadas de realizar las que resulten de la diferencia entre las reflejadas en el contrato primitivo y sus modificaciones y las que hasta la fecha de notificación de la suspensión se hubieran ejecutado”*. Análoga regla se predicaba respecto del contrato de suministro en el artículo 300.3, según el cual *“en el caso de desistimiento o de suspensión del suministro por plazo superior a un año por parte de la Administración, el contratista tendrá derecho al 6 por 100 del precio de las entregas dejadas de realizar en concepto de beneficio industrial”*. Sin embargo, el artículo 101.2 de la vigente LCSP es muy detallado, elevando a rango legal las previsiones reglamentarias: *“en el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los*

Esta aparente equivalencia entre el valor estimado y el valor de restitución no es compartida, empero, en el voto particular disidente formulado al Dictamen 153/2025, en el que se aclara que el valor estimado del artículo 101 de la LCSP tiene una finalidad distinta a la que se pretende dar, ya que aquel se limita a asegurar la suficiencia del crédito y a garantizar que la contratación obedezca a precios de mercado. Se trata de una mera estimación como un cálculo prudencial propio de un presupuesto, y es por estas razones por las que se incluye el beneficio industrial. Pero no cabe identificarlo con el precio del contrato, que viene determinado finalmente por la oferta del licitador a la baja sobre el presupuesto, de modo que el valor de su prestación viene fijado por su oferta, repecticia al producirse la adjudicación, oferta en la se incluye como concepto aparte el beneficio industrial.

Por tanto, según el voto particular, es errónea la tesis que pretende la identificación entre valor de restitución y valor estimado del contrato, puesto que éste es necesariamente superior al valor de la oferta, con el paradójico resultado de que se estaría enriqueciendo al operador económico.

Dudamos mucho, sin embargo, de que el parecer mayoritario del Consejo Consultivo de Andalucía persiga, en verdad, una identificación total entre el valor estimado del contrato y el valor de restitución, porque si así fuera se llegaría al absurdo de tener que abonar el valor de las posibles prórrogas y modificaciones contractuales, aunque no se hubieran activado. La intención del argumento parece ciertamente otra, la de resaltar que ese beneficio industrial tiene cobertura presupuestaria. La realidad, sin embargo, es que el artículo 42.1 de la LCSP no habla de valor estimado, pudiendo haberlo hecho, por lo que no cabe realizar asimilación ninguna, en nuestra opinión.

Una atenta lectura del criterio que se defiende mayoritariamente nos conduce a pensar que los argumentos más definitorios de la nueva posición no se hallan tanto en la

---

*costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial”.*

interpretación literal del artículo 42.1 sino en los que a continuación lo aderezan, que atienden a otras razones imbricadas en el principio de equidad.

Efectivamente, el Dictamen 153/2025 prosigue su argumentación discutiendo la situación que se produciría si se desatendiera el beneficio industrial en la restitución, toda vez que implicaría una penalización del contratista por considerarlo corresponsable de la nulidad causada y, en definitiva, supondría una suerte de sanción impuesta sin cobertura legal y al margen de todo procedimiento, recordando a estos efectos el principio de legalidad sancionadora consagrado por el Tribunal Constitucional y plasmado en nuestra legislación.

A partir de aquí se exponen “otras razones de justicia material y de legalidad” -así se califican- que avalarían, a su juicio, la tesis expuesta, esto es, el pago del valor íntegro de la prestación sin detracción alguna del beneficio industrial. Se apuntan los siguientes argumentos.

- i) Se invoca primeramente el equilibrio interno de las prestaciones al que se sujeta la contratación administrativa, de modo que, si se retrajera el beneficio industrial se produciría un enriquecimiento injusto en beneficio de la Administración, puesto que recibiría una prestación por debajo del precio de mercado, incluso por debajo del precio de adjudicación. Sólo cabría admitir una excepción de este estilo en los casos en que la prestación se desarrollara unilateralmente por el contratista irregular, y se cita alguna sentencia de las que conforman la construcción jurisprudencial conocida desde antiguo, ya apuntada en este estudio, según la cual si no hay instrucción o encargo de la Administración no hay enriquecimiento injusto, por lo que no correspondería realizar desembolso alguno, recordando de nuevo que ello sería así porque no habría contrato alguno, ni tan siquiera verbal.
- ii) Se apela igualmente al principio de indemnidad -de forma redundante, puesto que ya se había aludido anteriormente a él- derivado del artículo 42.1 de la LCSP. Se razona que, si la situación de irregularidad se alarga en el tiempo, la detracción del beneficio industrial podría acarrear al contratista irregular un grave quebranto económico que podría conducir a una situación de insolvencia. Se añade además

un apunte procedimental, y es que no cabría obligar al contratista irregular a reclamar por la vía del enriquecimiento injusto porque le generaría una litigiosidad innecesaria cuando el artículo 42.1 de la LCSP establece un cauce específico para la liquidación del contrato.

- iii) También se apela al principio de seguridad jurídica. Se opone nuevamente que la dependencia de la buena o mala fe para decidir la detracción del beneficio industrial presupone un juicio de valor subjetivo que le resta certidumbre a la posición del contratista. Se critica la perplejidad manifestada en el propio quehacer dispar del Consejo de Estado y de muchos de los órganos consultivos autonómicos equivalentes, en los que ni tan siquiera es pacífica la determinación del porcentaje en el que se fija el beneficio industrial, oscilando entre el seis y el diez por ciento, sin atención a ningún criterio cierto y objetivo.
- iv) Se alude posteriormente al principio de confianza legítima, íntimamente relacionado con el anterior, que quedaría vulnerado cuando el contratista irregular -que se halla en una situación de sujeción al haz de prerrogativas de la que goza la Administración en situación de supremacía- atiende las ordenes de continuidad, pero al tiempo se le fuerza a someterse a una posibilidad de aminoración del precio como consecuencia de que la misma Administración no ha velado por un adecuado cumplimiento del procedimiento contractual.
- v) Se considera también que el Consejo Consultivo no es el órgano a quien compete “atajar” las malas *praxis* administrativas en que se materializa la contratación irregular. Se afirma que ello es función de los órganos de control externo e interno (Tribunal de Cuentas e Intervención, respectivamente), cuando se produzcan daños en el erario público. Se indica que tampoco corresponde a estos órganos consultivos ninguna potestad disciplinaria respecto de los servidores públicos que propician estas situaciones irregulares.
- vi) Se insiste a continuación en que si el legislador hubiese querido detraer el beneficio industrial de la restitución del valor de las prestaciones así lo hubiera establecido expresamente porque es a aquel a quien compete tal decisión, y

refiere, a modo ilustrativo, dos precedentes normativos autonómicos en los que se ha explicitado legalmente esta circunstancia. Así, se cita en primer lugar, la Ley 8/2016, de 12 de diciembre, de medidas tributarias, patrimoniales y administrativas de Extremadura, que ordenó expresamente en su artículo 18.1 que el beneficio industrial debía detraerse de la restitución pecuniaria derivada de la nulidad de los contratos<sup>28</sup>. También se alude a la Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las

---

<sup>28</sup> El artículo 18, efectivamente, contempla explícitamente la minoración de la restitución. Además, conduce a la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo para la subsanación de los vicios sufridos en la contratación, primando la convalidación del gasto, o de no ser esta posible (por la entidad de los defectos concurrentes), acudiendo al procedimiento de revisión de oficio:

*“1. A fin de evitar el enriquecimiento injusto de la Administración en perjuicio de terceros de buena fe, el reconocimiento de obligaciones derivadas de una prestación solicitada, consentida y recepcionada de conformidad por la Administración Autonómica sin la plena observación de lo dispuesto por la normativa de contratación del sector público aplicable, se limitará a resarcir el coste de aquella excluyendo, en cualquier caso en que conlleve la nulidad absoluta de las actuaciones o del negocio jurídico del que traiga causa, el beneficio industrial.*

*2. Previamente a dicho reconocimiento, siempre que ello fuera posible, deberá procederse a la subsanación de los vicios de los que adoleciese el procedimiento tramitado para su concertación.*

*3. En los supuestos en los que resulte imposible la convalidación contemplada en el apartado anterior, deberá tramitarse la correspondiente revisión de oficio de las actuaciones, procediendo a reconocer, en el mismo procedimiento, las cuantías resarcitorias que procedan sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior y con sujeción a las siguientes especialidades:*

*a) El órgano de contratación competente por razón de la naturaleza del gasto deberá iniciar dicho procedimiento formulando una propuesta motivada sobre las circunstancias que originaron la concertación de la prestación con omisión de los trámites preceptivos aplicables, la realidad de la prestación así como su recepción de conformidad por la Administración, la buena fe del prestatario, la forma de determinación de la cuantía y la identificación del personal y autoridades responsables de su solicitud y recepción así como la procedencia, o no, de iniciar las actuaciones previstas en el apartado siguiente.*

*b) El procedimiento se sustanciará en el plazo máximo de tres meses, si bien el dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica de Extremadura deberá ser evacuado en el plazo máximo improrrogable de 15 días hábiles.*

*c) La resolución que se adopte por el órgano de contratación competente por razón de la naturaleza del gasto contendrá, en todo caso, un pronunciamiento expreso sobre todos los aspectos examinados en la propuesta y requerirá la previa autorización del Consejo de Gobierno”.*

Administraciones Públicas de Islas Baleares, normativa que, por si interés será objeto de análisis en un epígrafe posterior.

- vii) Finalmente se afirma que la doctrina que se pretende instaurar en nada perjudica a la Administración, cuya situación siempre estaría asegurada en la medida en que quedaría siempre a salvo la posibilidad de acudir a la vía resarcitoria para reclamar los daños y perjuicios que para el interés general pudiera haberle ocasionado la actitud o engaño del contratista irregular.

El voto particular discrepa de la indiferencia mostrada por la mayoría hacia cuál sea la conducta del operador económico en la contratación irregular, y rememora la consolidada doctrina según la cual sólo el que actúa de buena fe puede ser equiparado al contratista con cobertura contractual, y de ahí su derecho al abono del beneficio industrial. Clarifica qué ha de entenderse por buena fe, identificándolo con aquellos supuestos en los que el error o la ignorancia del operador económico no es culpable o inexcusable. Por tanto -así se dice- se debe investigar si operó con la diligencia normalmente exigible.

Sin embargo, se aprecia cierta contradicción entre estas precisiones y la conclusión a la que se llega en el caso concreto dictaminado, puesto que dicho voto particular finalmente señala que, comoquiera que las condiciones pactadas inicialmente no fueron modificadas en el tramo temporal prestado sin cobertura contractual, se ha de entender que actuó de buena fe, concluyendo que no procede detraer el beneficio industrial en la restitución de las prestaciones. En nuestra opinión, lo que parece propender el voto particular es la configuración de una suerte de presunción *iuris et de iure* de existencia de buena fe, de modo que el mantenimiento de las condiciones inicialmente pactadas llevaría anudado el abono del beneficio industrial. Por el contrario, si se ha forzado una modificación de las condiciones se activaría una presunción de mala fe, con la consecuencia de denegar el abono del beneficio industrial. Cabe significar en este punto, que estas consideraciones guardan ciertas concomitancias con la jurisprudencia ya señalada, en la que actúa como premisa para la anticipación del día inicial del cómputo de intereses el hecho de que el contratista perdure en la realización de las prestaciones sin modificación de las condiciones inicialmente pactadas en el contrato, al que se da continuidad de forma irregular.

## **6. El enfoque de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña**

La Comisión Jurídica Asesora de Cataluña, en su Dictamen 509/2025, de 20 de noviembre, recopila su propio acervo doctrinal<sup>29</sup>, recordando las consecuencias jurídicas de la contratación verbal que considera nula por la omisión total del procedimiento legalmente establecido<sup>30</sup>.

Se distinguen dos supuestos diferentes de contratación irregular: la que deriva de la inexistencia de un título válido inicial habilitante de la prestación realizada por el contratista –como sería el caso de un contrato verbal inicial, que, con la excepción de los supuestos previstos legalmente de contratación de emergencia, sería nulo de pleno derecho–, y la que se produciría cuando el contratista prosigue en la realización de la prestación que le unía a la Administración hasta la adjudicación del nuevo contrato que lo sustituya, supuesto que es el más habitual.

En estos segundos casos, salvo en aquellos en los que la propia LCSP admite una continuidad de la prestación una vez finalizado el contrato<sup>31</sup>, y atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso, la continuación irregular de la prestación podría calificarse jurídicamente, bien como modificación ilegal, bien como una prórroga ilegal o como un encargo ilegal que supone, en definitiva, la adjudicación de un contrato verbal -también contrario a la LCSP-.

---

<sup>29</sup> En este mismo sentido puede leerse también el Dictamen 447/2024, de 17 de octubre.

<sup>30</sup> Aclara que también se produce la nulidad de pleno derecho en casos de contratos menores, cuando se ha prescindido de los trámites correspondientes previstos en el artículo 118 de la LCSP (dictámenes 177/2019, 77/2022 y 417/2024) o cuando se pretende contratar verbalmente aduciendo que se lleva a cabo una contratación de emergencia (Dictamen 530/2024). También en los encargos verbales por los que se modifica un contrato sin tramitar el correspondiente procedimiento (dictámenes 402/2021 y 447/2024); los encargos verbales en los que la Administración amplía la prestación encargada al contratista, sin cobertura en los pliegos y más allá de lo que permite la legislación de contratos (dictámenes 272/2020, 273/2020, 90/2021 y 105/2022), y los encargos verbales que suponen contrato anterior (dictámenes 78/2021, 79/2021, 80/2021, 241/2021 y 415/2024).

<sup>31</sup> De acuerdo con los artículos 29.3; 29.4, párrafo quinto; 42.3; 213.6, y 288.a) de la LCSP, que regulan la prórroga convencional y la prórroga legal de los contratos.

En las dos primeras calificaciones, íntimamente conectadas, se presupone la existencia de un único contrato, el inicial que es válido, y los actos ilegales posteriores (de modificación o prórroga verbal). En cambio, en la tercera de las calificaciones, debe entenderse que se está en presencia de dos contratos distintos y sucesivos: un primer contrato finalizado y válido, y un segundo contrato verbal y nulo de pleno derecho.

En cualquier caso, se dice que los efectos de la declaración de nulidad presentan la necesidad de asegurar la imposición de la obligación de pagar a la empresa una compensación económica por la prestación efectivamente realizada, a fin de evitar que se produzca un beneficio jurídicamente injustificado.

Desde un punto de vista procedimental se reconoce que la vía adecuada para resolver jurídicamente estas situaciones de encargos sin cobertura legal es el procedimiento de revisión de oficio, recordándose que la regulación de éste en materia de contratación pública ofrece mecanismos jurídicos suficientes para garantizar el restablecimiento del equilibrio económico de las partes de un contrato nulo: la obligación de restitución de las prestaciones y la obligación de indemnización de los daños y perjuicios ocasionados, en su caso.

La interpretación que la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña realiza del artículo 42.1 de la LCSP parte de que la restitución a la que este precepto obliga, en el supuesto de liquidación de un contrato nulo, sólo debe comprender el valor efectivo de la prestación realizada y no el resto de los conceptos que se incluyen en la evaluación del valor estimado de un contrato que se presupone válido. Estos otros componentes retributivos son propios de un contrato válido y no del nulo. El pago al que obliga el artículo 42.1 de la LCSP no se hace en cumplimiento de un contrato que, se reitera, es radicalmente nulo, de modo que su importe no se corresponde necesariamente con el precio del contrato, sino con el coste de lo que efectivamente haya realizado el contratista.

Esta conclusión se considera coherente con la dinámica recíproca de las prestaciones. El legislador pretende la restauración de la situación existente antes de la actuación administrativa nula, de modo que, si no es posible la restitución *in natura*, se sustituye por la devolución del valor económico de la realización de la prestación. Es por este motivo que debe lograrse que el contratista quede indemne mediante el abono del coste efectivo de su

actuación, pero sin ir más allá, en particular, sin obtener el beneficio industrial propio de una contratación regular.

Sin embargo, se rememora la postura de algunos órganos consultivos que habitualmente admiten la inclusión del beneficio industrial en el caso de inexistencia de culpa (dolo o negligencia) o bien de buena fe del contratista. Así se explica que, desde un punto de vista sustantivo, en aquellas hipótesis en que, dadas las circunstancias del caso concreto, no se pueda afirmar que tenían conocimiento de la irregularidad del contrato y, por tanto, de su nulidad, procede el abono del beneficio industrial<sup>32</sup>.

La particularidad de la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña se ciñe a lo puramente procedimental, en la medida en que el abono del beneficio industrial se reconduce a la vía indemnizatoria, ya que no se observa obstáculo a que el contratista pueda reclamar todos los conceptos económicos -no sólo el beneficio industrial- que pueda acreditar como daños, todo ello supeditado a la concurrencia de los requisitos generales de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Se asevera que esta pretensión indemnizatoria puede tramitarse dentro del mismo procedimiento de revisión de oficio<sup>33</sup>, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 42.1 de la LCSP, por lo que no es necesario incoar dos procedimientos distintos. Si la Administración ha tomado la decisión de tramitar la pretensión de indemnización dentro del mismo procedimiento de revisión de oficio, en los términos establecidos en el artículo

---

<sup>32</sup> En este punto se remite a su precedente Dictamen 131/2020, que a su vez hacía referencia a varios pronunciamientos de otros órganos consultivos, en particular del Consejo Consultivo de Andalucía (dictámenes 2/1995 y 200/2020); del Consejo Consultivo de Aragón (por todos, Dictamen 5/2020); del Consejo Consultivo de las Islas Baleares (por todos, Dictamen 38/2013); de la Comisión Jurídica de Madrid (por todos, Dictamen 513/2017); del Consejo Consultivo de Murcia (por todos, Dictamen 257/2014), y del Consejo de Estado (por todos, dictámenes 552/2016, 506/2017 y 843/2017).

<sup>33</sup> Se alude efectivamente al artículo 106.4 de la LPAC, que contempla la posibilidad de que, en la misma resolución que declara la nulidad de un acto, se reconozca a las personas interesadas, en su caso, la indemnización correspondiente, de acuerdo con los requisitos establecidos para la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. La cuantificación y la acreditación del cumplimiento de los requisitos generales de la responsabilidad patrimonial de la Administración tendrán que ser objeto del expediente contradictorio correspondiente.

42.1 de la LCSP, es necesario que la cuantificación de la indemnización correspondiente y la acreditación de la concurrencia de los demás requisitos de la responsabilidad patrimonial se hayan puesto de manifiesto en dicho procedimiento.

## **7. La diversidad de criterios en otros órganos consultivos**

El Dictamen 67/2022, de 6 de abril, del Consejo Consultivo de Aragón, formula una interpretación del artículo 42.1 de la LCSP ciertamente taxativa. Considera que dicho precepto actúa como base legal para el pago de las prestaciones realizadas fuera de contrato, pero puntualiza que la restitución referida en dicho precepto excluye en todo caso el beneficio industrial o conceptos similares. Se inclina, por tanto, por objetivar la cuestión, sin hacerla depender del parámetro empleado por el Consejo de Estado, eludiendo así cualquier valoración de la conducta del prestador. Sólo los costes efectivos han de ser abonados porque se presume que todo prestador es conocedor de la irregularidad. Converge con la posición de la Comisión Jurídica de Cataluña que acabamos de exponer en cuanto caracteriza al beneficio industrial con un tinte indemnizatorio y, por ende, sólo dable si éste entra en juego a la luz del último inciso del artículo 42.1 de la LCSP <sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Lo argumenta en estos términos: “El artículo 42 de la LCSP limita la extensión de la restitución únicamente al valor de la prestación, incluyendo, por consiguiente, todos los costes (y tan solo los mismos) soportados por quien la prestó. Cualquier otra partida de carácter indemnizatorio habría de ampararse, en su caso, en el inciso final del artículo 42.1 de la LCSP conforme al cual, «la parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido». En definitiva, hay que descontar el «beneficio industrial» o conceptos similares en la liquidación de los contratos nulos, pues nos parece altamente improbable que quien contrata con la Administración desconozca, por mínima que sea su diligencia, que no puede producirse una contratación prescindiendo de todo procedimiento, o con fragmentación irregular. Y, en el caso concreto analizado, al menos una de las entidades contratantes era perfectamente conocedora de la licitación anterior de estos mismos servicios, pues presentó una oferta en el procedimiento correspondiente, que fue rechazada por anormalmente baja” (CJ VII).

Más recientemente -debe puntualizarse- el Consejo Consultivo de Aragón, en el Dictamen 150/2024, de 22 de octubre, se ha declarado incompetente para conocer de los procedimientos de revisión de oficio de un contrato cuando no exista oposición del contratista irregular, al considerar que resulta de aplicación el artículo 191.3.a) de la LCSP, de modo que tendrá menos oportunidad de consolidar su doctrina: “debemos señalar que nos encontramos en un ámbito específico del régimen jurídico del sector público, el de la contratación, con su normativa propia y especial, por lo que, a pesar de la remisión antes aludida, es preciso tener en cuenta una particularidad en esta materia contenida en el artículo 191.3.a) de la LCSP, relativo al procedimiento de

Sin embargo, el Consejo Consultivo de Castilla y León, en su Dictamen 192/2024, de 30 de abril, sobre la base de ese mismo artículo 42 de la LCSP admite el abono del importe de las facturas sin reparo alguno y, por tanto, con el beneficio industrial que comprende<sup>35</sup>. En este mismo sentido, el Dictamen 55/2025, de 15 de mayo (CJ 4) sólo admite como excepción la reducción del beneficio industrial del contenido de la compensación en los supuestos en los que, en atención a la conducta de la empresa contratista y en la medida en que esta pueda influir en la apreciación del nexo causal, proceda su modulación. Considera que esto se produce cuando la empresa contratista pudiera no ser del todo ajena a la irregularidad que se ha producido, concluyendo que, en tal caso, no puede beneficiarse de ella como si de una aplicación ordinaria del contrato se tratase.

El Consejo Consultivo de Asturias, en doctrina consolidada y expuesta en su Dictamen 79/2023, de 30 de marzo (CJ 5), mantiene una posición muy similar a la sostenida actualmente por el Consejo Consultivo de Andalucía considerando que el artículo 42.1 de la LCSP es “*el cauce legal específico para garantizar los derechos de quien hubiera prestado servicios a la Administración*”, de modo que se admite la procedencia del abono de las cantidades correspondientes “*en concepto de daños y perjuicios, gastos generales o beneficio industrial, así como la cuantía y el tipo de interés que finalmente corresponda aplicar*”. No obstante, incorpora un matiz importante que conviene reseñar, en cuanto considera adecuado el pago del importe de las facturas sin detracción del beneficio industrial, siempre que no se aprecie en ninguna de las partes el propósito de sustraer interesadamente el negocio a la libre

---

*ejercicio de las prerrogativas de la Administración Pública en los contratos administrativos, que establece que «será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos (...) [de] nulidad (...) de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista» (CJ I).*

<sup>35</sup> “(...) En cuanto a los efectos de la nulidad, el artículo 42.1 de la LCSP establece que “La declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido”. Consta en el expediente que los trabajos realizados por la empresa se recibieron con la conformidad del Centro de Proceso de Datos, que, además, ha manifestado su conformidad con los importes de las facturas. Por ello, de acuerdo con el artículo 42.1 citado, procede el abono de su importe” (CJ 6º).

conurrencia, aconteciendo tal circunstancia en los supuestos en los que la prestación contractual se prolongó en los mismos términos que la inicial y siempre que esa extensión del vínculo contractual no resultara excesiva ni desproporcionada y, además, la Administración ya hubiera iniciado la tramitación del correspondiente procedimiento de contratación en un tiempo razonable. En caso contrario -cabe deducir- procedería la reducción del beneficio industrial, lo que nos parece falto de equidad, puesto que las circunstancias aludidas solo son imputables o dependen de la Administración, y, sin embargo, se le anuda una consecuencia que sólo perjudica al operador económico.

La Comisión Jurídica de Extremadura, en el Dictamen 106/2025, de 2 de octubre (FD 4 b), atiende a la buena o mala fe del contratista para delimitar los efectos compensatorios de la contratación irregular, de modo que *“la extensión y el contenido de la restitución del valor de la prestación está supeditada a que nos encontremos ante terceros de buena fe que, con su conducta, no hayan resultado copartícipes o hayan coadyuvado a la producción del resultado final dañoso”*. Sobre tal base, entiende que al haber sido prestado el suministro por orden de la Administración y ser útil a la misma, y atendiendo a las circunstancias concurrentes, la contratación verbal pudo provocar en el contratista, de manera razonable, una creencia de que le incumbe un deber de colaboración con dicha Administración, sin que se aprecie, por tanto, mala fe por parte de aquel, o una evidente intención de sustraer de la libre concurrencia la contratación, o que haya contribuido en la producción del resultado final dañoso.

En la doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía, antes del novedoso enfoque objeto de análisis en el presente estudio, se apreciaba un cambio de criterio. Así, los Dictámenes 618/2024 y 619/2024, ambos de 25 de julio, clamaban por el abono del beneficio industrial justificándolo en la doctrina del enriquecimiento injusto<sup>36</sup>, mientras que en el

---

<sup>36</sup> “(...) Las consecuencias que produce la nulidad del contrato se encuentran previstas en el artículo 42.1 de la LCSP, de acuerdo con el cual “la declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria

precedente Dictamen 1133/2023, de 14 de diciembre, se apostaba contrariamente por la reducción del beneficio industrial<sup>37</sup>.

Procede finalmente consignar que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión recientemente<sup>38</sup>.

---

*de los daños y perjuicios que haya sufrido". Como se dijera en el dictamen 394/2024 en asunto idéntico al aquí considerado, si se tiene en cuenta que es responsabilidad de la Administración la tramitación del procedimiento legalmente exigible, la prohibición de enriquecimiento injusto lleva a postular el abono del beneficio industrial conforme a las sentencias del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1997, 11 de mayo de 2004 y 14 de octubre de 2015" (CJ IV).*

<sup>37</sup> "(...) En relación con esto último, este Consejo Consultivo ha venido declarando que en línea de principio, la restitución sólo podría comprender el valor de la prestación realizada, lo que incluye sus costes efectivos, pero no los demás componentes retributivos propios de un contrato válidamente celebrado, dado que, al ser el contrato nulo, no produce los efectos económicos propios del contrato eficaz, por lo que la obligación de devolver no deriva, en este caso, del contrato, sino de la regla legal (art. 42.1 de la LCSP) que determina la extensión de la restitución únicamente al valor de la prestación, incluyendo, por consiguiente, todos los costes (y tan sólo los mismos) soportados por quien la efectuó, de modo que sólo si las circunstancias del caso hacen que razonablemente no pueda reprocharse al contratista la existencia del vicio de nulidad en cuestión, éste tendría derecho a la percepción de todos los componentes retributivos sobre la base del inciso final del precepto citado.

*En efecto, sólo se ha exceptuado la aplicación de dicha doctrina cuando se aprecian circunstancias que justifican el abono íntegro de la prestación, tal y como fue convenida, sobre todo cuando no puede calificarse al contratista como partícipe de la nulidad" (CJ IV).*

<sup>38</sup> En unos casos se ha procedido a la devolución del expediente por haberse tramitado como una responsabilidad patrimonial (Acuerdos 1/2024, de 11 de enero<sup>38</sup>, 2/2024, de 18 de enero, y 3/2024, de 18 de enero). Así en el primero de estos Acuerdos se señala: "*En el caso que nos ocupa, no cabe duda que la articulación de la revisión de oficio no resulta dificultosa dada la existencia de un contrato formalizado entre las partes, aparentemente suscrito por un órgano incompetente y sin la previa cobertura de un procedimiento de contratación legalmente tramitado, cuya nulidad debe ser declarada mediante el procedimiento de revisión de oficio como paso previo a la compensación al contratista por el servicio prestado*" (CD única). En otros supuestos se ha decidido devolver el expediente por haberse sustanciado como un procedimiento de revisión de oficio, no siendo procedente, a su juicio. En el Dictamen 449/2025, de 24 de septiembre, así se explica: "*Esto sentado, vemos que no se dan los requisitos para emplear el instrumento jurídico de la revisión de oficio de la contratación verbal, por cuanto que -como vimos en la consideración jurídica precedente- se trata de una potestad exorbitante, de interpretación restrictiva y cuyo ejercicio requiere una especial ponderación; o en palabras del Consejo de Estado "debe hacerse con toda cautela y evitando distorsionar sus perfiles propios y característicos". Y porque aplicando la doctrina anterior a los hechos del expediente, vemos que (después de vencido el contrato) no hay algún acto del ayuntamiento "expreso y mínimamente formalizado, que haya servido de fundamento a la empresa para llevar a cabo el servicio fuera de contrato". Por consiguiente, no se puede identificar fácilmente un acto administrativo irregular para que su nulidad sirva de base al pago de lo reclamado, por lo que no puede acudir a esta figura de la revisión de oficio en el caso que ahora se dictamina"* (CD quinta).

Desde un punto de vista doctrinal, no podemos desconocer voces que critican duramente cualquier atisbo de reducción en la restitución. González Sanfiel<sup>39</sup> (2023: 131) se muestra especialmente severo con ese planteamiento. En sentido contrario se alza Umerez Argaña<sup>40</sup>, quien vindica la regla general del resarcimiento exclusivo de los costes, excluyendo el beneficio industrial porque de otra manera se estaría equiparando la contratación irregular con la ajustada a derecho, y porque se ha de presumir que el contratista conoce su participación en la anomalía. De esta manera – así concluye- se desalienta al empresario en estas prácticas.

---

<sup>39</sup> González Sanfiel (2023: 131 y 132): “no se puede estar en mayor desacuerdo con esos planteamientos, olvidando que la Administración es una *potentior personae*: siempre puede oponerse a aceptar aquellas condiciones sin más. Es ella y su poder lo determinante; si el particular propone y ella rechaza no hay nada que hacer. El papel determinante y causante de la nulidad es siempre de la Administración pública, sobre todo cuando estamos ante cuestiones de procedimiento administrativo, como sucede en la mayoría de los supuestos en los que se producen tales situaciones. El control del procedimiento corresponde a la Administración de oficio, sin que quepa trasladar la responsabilidad de su tramitación u omisión sobre los particulares (el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, dice el art. 71.1 LPC)”. Prosigue el autor señalando que “con ello, antes de que se hayan exigido las responsabilidades administrativas generadas por aquellas situaciones, aunque sea la Administración la autora del acto y la que debe respetar la legalidad (art. 103.1 CE), por tanto, a ella imputable esa causa de nulidad, el problema se traslada a los contratistas de la Administración”. El citado autor culmina su brillante artículo con una muy expresiva aseveración: “la Administración pública ha conseguido, una vez más, darle la vuelta a su posición jurídica generando la idea de que el malo de la película por la contratación irregular es el particular, es el empresario, que habría engañado a ese sujeto poderoso que es la Administración pública”.

<sup>40</sup> Umerez Argaña (2020:479) lo argumenta del siguiente modo: “Debería quedar claro, como vengo insistiendo, que la contratación irregular tiene un coste, también para el contratista, que no puede aspirar al mismo resultado económico en una contratación sujeta a los principios y procedimientos legales, que le ha sido adjudicada porque ha presentado la oferta económicamente más ventajosa, que en un encargo que constituye una adjudicación directa sin procedimiento, concurrencia ni precio ajustado a mercado. Por eso, la regla general debería ser la del resarcimiento, exclusivamente, de los costes en que el empresario ha incurrido para la ejecución de la prestación irregularmente ejecutada, excluyendo en todo caso el beneficio industrial. El empresario que, contrariamente a la diligencia que se le ha de suponer, participa de una contratación cuya irregularidad no puede desconocer, no debe obtener el mismo rendimiento que el que lograría en una contratación regular. Esta consecuencia económica debería servir, sobre todo, para desalentar a los empresarios de la participación en la contratación irregular e incentivar los mecanismos legales de contratación”.

**8. La inédita regulación especial en la Comunidad Autónoma de Islas Baleares**

La Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las Administraciones Públicas de las Islas Baleares, contiene una regulación dedicada específicamente a la restitución en la contratación irregular.

Se trata de una norma valiente porque no oculta la existencia habitual de la contratación irregular, sino más al contrario parte de su práctica, reconocimiento y efectos, siendo necesario por ello afrontar una regulación específica con la clara intención de asegurar y anticipar la satisfacción de los intereses económicos de los que realizan prestaciones por indicación de las Administraciones, al margen de procedimiento.

Sorprende la extensa explicación que su exposición de motivos concede a estas cuestiones, meritando destacar especialmente dos extremos.

En primer lugar, no se disimula que la regulación que se dispone parte de la necesidad de *“dar una respuesta urgente a los casos en los que un particular lleva a cabo una prestación a favor de la administración”*, ya que ésta no puede abonar las facturas emitidas al impedirlo el incumplimiento previo de los procedimientos presupuestarios y de contratación pública, dificultades derivadas particularmente de la inexistencia jurídica de contrato. Se explica que el procedimiento de revisión de oficio (al que remite el artículo 41 de la LCSP) sólo adquiere sentido jurídico en un escenario en el que el contrato llegó a perfeccionarse, aunque posteriormente se aprecien defectos que puedan determinar su nulidad de pleno derecho. En el caso de ausencia de contrato no hay nada que revisar, por lo que acudir a este procedimiento resulta muy cuestionable, como ya advirtiera el Consejo de Estado, que constituyó una ponencia especial<sup>41</sup> para definir los cauces procedimentales más

---

<sup>41</sup> Hurtado Soto (2022).

ajustados para sustanciar y acometer la reparación económica derivada de la contratación irregular.

Efectivamente, el Dictamen 606/2020, de 27 de mayo de 2021, analiza las dos vías procedimentales principales empleadas para lograr la compensación económica en la contratación irregular. En primer lugar, el procedimiento de revisión de oficio con la intención de orientar *“la declaración de nulidad de pleno derecho de los actos o decisiones administrativas que dieron pie a la prestación del servicio sin cobertura contractual”*, uniendo a esa declaración de nulidad el pago de las prestaciones en concepto de restitución recíproca o de daños y perjuicios. En segundo término, la vía de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Ambos cauces son cuestionables, a su juicio, por distintas razones. Respecto del primero se objeta como inconveniente su *“compleja articulación”* ya que en la mayoría de ocasiones no hay rastro alguno de esos supuestos actos o decisiones por las que se conmina al contratista a continuar en la prestación, de modo que si no hay acto, nada cabe revisar. Solo sería ajustada –se dice– la tramitación del procedimiento de revisión de oficio en los casos en que exista algún tipo de acto expreso y mínimamente formalizado que haya servido de anclaje al operador económico para llevar a cabo la prestación fuera de contrato, en el entendido de que sea identificable un acto administrativo nulo susceptible de revisión, de modo que su nulidad serviría de base al pago<sup>42</sup>.

Se considera también inadecuada la vía de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por el funcionamiento de los servicios de ella dependientes, tratándose de una institución que viene presidida por el principio de subsidiariedad, erigiéndose sólo como procedimiento adecuado cuando no quepa acudir a otros títulos específicos para alcanzar esa misma finalidad. Se concluye, en su corolario, que, como

---

<sup>42</sup> Previene el Consejo de Estado que *“fuera de tales casos, esta primera vía exige un intenso esfuerzo de argumentación para acomodar el supuesto a un instituto -el de la revisión de oficio- que está diseñado para acoger, con mayor naturalidad, otros supuestos. En consecuencia, la aplicación de esta primera posibilidad debe hacerse con toda cautela y evitando distorsionar sus perfiles propios y característicos”*.

pueden existir otros cauces diferentes que permiten dar curso a la restitución de las prestaciones ejecutadas, ha de desecharse el camino de la responsabilidad patrimonial. Se añade finalmente, cerrando así su decurso argumental, y en el ánimo de confirmar el declive de la vía de la responsabilidad patrimonial, que ha de prevalecer en estos casos el vínculo con la relación contractual previa -aunque ésta se halle extinguida-por lo que, *sensu contrario*, no sería dable hacer la llamada del enriquecimiento injusto en la esfera de la responsabilidad extracontractual, puesto que ésta actuaría supletoriamente, como se ha dicho.

Ese criterio, sin embargo, no es compartido por el voto particular<sup>43</sup> que acompaña al dictamen glosado –discrepancia que se reitera en otros pronunciamientos posteriores del Consejo de Estado<sup>44</sup>-. Efectivamente, el voto disidente se muestra refractario con la tesis mayoritaria, bajo la creencia de que en estos supuestos no puede reconocerse cobertura contractual de ninguna clase, *ergo* estaríamos en un escenario más proclive a la responsabilidad extracontractual derivada de la negligencia de la Administración.

Sin embargo, y a pesar de lo poco pacífico de la cuestión, el Consejo de Estado se ha ratificado en su inclinación anterior, de modo que se sigue sosteniendo la vinculación con la relación contractual, y de ahí que el cauce procedimental que habría de seguirse en la mayoría de los casos de contratación irregular, según se afirma, sería el derivado de la responsabilidad contractual, identificando como procedimiento adecuado el previsto en el artículo 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas<sup>45</sup>, que actuaría como un cajón de sastre en el que se residenciarían este tipo de pretensiones.

---

<sup>43</sup> Formulado por el Consejero Permanente de Estado D. José Luis Manzanares Samaniego.

<sup>44</sup> El voto particular figura nuevamente, entre otros, en los dictámenes 1592/2022, de 26 de enero, 1752/2022, de 26 de enero, 1619/2022, de 9 de marzo, o en el 535/2023, de 6 de julio. En este último, con tono crítico, se dice que “los últimos dictámenes del Consejo de Estado han llegado a recalificar como supuestos de responsabilidad contractual acciones que el propio reclamante llevaba al enriquecimiento injusto o a la responsabilidad patrimonial (...)”.

<sup>45</sup> El artículo 97 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, responde al siguiente tenor: “Con carácter general, salvo lo establecido en la legislación de contratos de las Administraciones públicas para casos específicos, cuantas incidencias surjan entre la Administración y el contratista en la ejecución de un contrato por diferencias en la

Sentado lo anterior, la ley balear incide en que estas circunstancias cobran especial gravedad en momentos de crisis<sup>46</sup>, en los que la reparación al operador económico “*no se puede demorar ni puede suponer una carga más (...) que le empuje al recurso o al litigio para poder liquidar la deuda contraída*”. Se señala igualmente que la normativa sólo contempla y permite a la Administración de las Islas Baleares el abono de posibles pagos por anticipado y sólo como medida cautelar o provisional del procedimiento previsto al efecto en las sucesivas leyes de presupuestos anuales<sup>47</sup>.

De todo ello brota la perentoriedad de una regulación específica que ofrezca los adecuados y ágiles cauces procedimentales para encauzar las consecuencias de la inexistencia de contrato.

En segundo lugar, nos parece muy sugerente la idea que subyace en la regulación pretendida, y es que, según se señala en esta parte expositiva, lo relevante no es tanto “*que el empresario pueda conocer las irregularidades de procedimiento*”, sino que “*la Administración haya solicitado y aceptado los servicios prestados*”, ya que es esto último - según se afirma- lo que implica un enriquecimiento injusto que debe repararse. El legislador balear parece desmarcarse de esta manera de uno de los elementos que ha estado sobrevolando la doctrina de la restitución en la contratación irregular, cual es la vinculación entre la corresponsabilidad del operador económico en la irregularidad y la pérdida del

---

*interpretación de lo convenido o por la necesidad de modificar las condiciones contractuales, se tramitarán mediante expediente contradictorio, que comprenderá preceptivamente las actuaciones siguientes:*

- 1. Propuesta de la Administración o petición de contratista.*
- 2. Audiencia del contratista e informe del servicio competente a evacuar en ambos casos en un plazo de cinco días hábiles.*
- 3. Informe, en su caso, de la Asesoría Jurídica y de la Intervención, a evacuar en el mismo plazo anterior.*
- 4. Resolución motivada del órgano que haya celebrado el contrato y subsiguiente notificación al contratista. Salvo que motivos de interés público lo justifiquen o la naturaleza de las incidencias lo requiera, la tramitación de estas últimas no determinará la paralización del contrato”.*

<sup>46</sup> Recuérdese que la norma comentada nace como una medida propiciada por las disfunciones administrativas acontecidas en los sucesivos estados de alarma con ocasión de la pandemia del Covid.

<sup>47</sup> Se refiere a determinada normativa autonómica, en particular el apartado 8 del artículo 70 de la Ley 14/2014, de 29 de diciembre, introducido a tal efecto mediante la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Illes Balears para el año 2017.

beneficio industrial. Por el contrario, y según lo dicho, sólo se concede importancia a la aceptación del encargo, sin necesidad de hacer valoración alguna del conocimiento de la irregularidad por parte del operador económico. Después veremos, sin embargo, que la parte dispositiva de la norma enturbia y contradice este planteamiento inicial plasmado en su exposición preliminar.

Por lo demás, el preámbulo legal ofrece un *excursus* sobre las dificultades que plantea el ejercicio de la acción de enriquecimiento injusto en vía administrativa, en cuanto que, como ya se ha dicho, se estima inadecuado el empleo de la revisión de oficio a los contratos inexistentes, y en la medida en que el procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos no deja de ser un procedimiento accesorio dependiente necesariamente de otro principal y sustantivo en el que deba reconocerse expresamente la inexistencia del contrato.

Sobre las premisas suscitadas, el artículo 39 del texto legal, bajo la rúbrica del reconocimiento extrajudicial de créditos, aborda, en palabras de su exposición de motivos, *“la regulación destinada a depurar la apariencia jurídica que resulta de la denominada contratación irregular, especialmente de los contratos verbales”*.

Dicho reconocimiento extrajudicial de créditos se configura legalmente como un procedimiento específico que tiene como objeto la determinación y concreción de la regularización o liquidación que corresponda, con la procedente imputación presupuestaria y contable. Se trataría de una suerte de acuerdo de convalidación del gasto, y se define por el referido artículo 39 como un procedimiento accesorio en ejecución de una resolución simultánea o previa por la que se declara la inexistencia de contrato o su nulidad.

Por tanto, se distinguen dos supuestos en función de que se trate de un contrato perfeccionado pero nulo o que no se haya llegado a perfeccionar (inexistencia jurídica del contrato).

En el primer caso, para que proceda dictar el acuerdo de reconocimiento extrajudicial del crédito, se hace necesario tramitar previa o simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio que reclama el artículo 41 de la LCSP.

Para el supuesto de inexistencia jurídica de contrato se crea específicamente un novedoso procedimiento para su declaración, que debe tramitarse de oficio, por medio de una

resolución del consejero competente o del máximo órgano unipersonal del ente de que se trate, que nombrará a un instructor, debiendo cumplimentarse determinados trámites. Se exige así la elaboración de una memoria justificativa por la unidad promotora del servicio, suministro u obra. Se prevé la audiencia del proveedor de tales prestaciones y se vindica el informe del servicio jurídico para que verifique, en todo caso, la inexistencia jurídica del contrato -por su falta de perfeccionamiento-. Todo ello culmina en una propuesta de resolución del consejero competente o del máximo órgano unipersonal del ente, que deberá elevarse al Consejo de Gobierno o al máximo órgano colegiado del ente para que se dicte un acuerdo por el que se declare la inexistencia jurídica del contrato.

La resolución y notificación del mencionado acuerdo se somete a un plazo de tres meses y la consecuencia de su incumplimiento es la caducidad del procedimiento, según se advierte, lo que no parece compadecerse con lo dispuesto en el artículo 25.1.a) de la LPAC, que contempla el efecto de la desestimación presunta por mor del transcurso del plazo máximo para la resolución de los procedimientos iniciados de oficio de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables. Entendemos, por tanto, que debiera haberse previsto esta consecuencia (el silencio negativo), reforzando la garantía que para el operador económico supone una vía expedita para hacer valer su derecho a través del correspondiente recurso.

El artículo 39 consignado regula también los efectos de la declaración de inexistencia jurídica del contrato, comportando la apertura de la fase de liquidación del contrato, con restitución de las cosas que hayan recibido las partes en virtud de éste y, si no fuera posible, el valor de mercado de las prestaciones respectivas al tiempo de su realización, en el marco del procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos.

Nótese que el valor de la restitución de las prestaciones es calificado como valor de mercado, lo que parece comprender el beneficio industrial. Sin embargo, desmiente esta impresión inicial una proposición posterior, cuando se regula específicamente el procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos, en el que después de reiterar que debe estarse al valor de mercado de las prestaciones, se añade que *“en la valoración que se haga se puede proponer la inclusión del beneficio industrial previa ponderación de las circunstancias acontecidas en cada caso, siempre que las prestaciones del proveedor se*

*hayan producido de buena fe y siguiendo órdenes de la administración”, circunstancias éstas que deberán valorarse en un informe de los servicios jurídicos que aparece también como preceptivo en este segundo procedimiento, y en el que no sólo se pide que se pronuncie sobre la corrección del procedimiento seguido, sino, “en general, sobre las cuestiones de derecho que pueda suscitar el expediente”.*

En definitiva, no parece diseñarse un sistema en el que beneficio industrial se incluya automáticamente en la restitución, puesto que si nos ceñimos a su literalidad se supedita a dos requisitos: la buena fe del proveedor y que éste siga las órdenes de la Administración.

No obstante, esta literalidad tiene que ser necesariamente atemperada por las explicaciones vertidas en este punto en su exposición de motivos que, como ya hemos apuntado, decía que no debía atenderse a que “*que el empresario pueda conocer las irregularidades de procedimiento*”. Esta advertencia del preámbulo, y en consideración al valor interpretativo que debe otorgársele, permite concluir que la buena fe a la que se refiere el meritado artículo 39 en ningún caso puede vincularse con el conocimiento de la irregularidad, sino que necesariamente debe referirse a otras circunstancias. Cuáles sean éstas es de difícil concreción por el silencio de la norma, pero muy probablemente el legislador balear esté pensando en la realización de las prestaciones sin un adecuado seguimiento de las instrucciones de la Administración, o con exceso en el tiempo o medida de lo solicitado, en cuyos casos debería negarse la existencia de buena fe y, por ende, el beneficio industrial.

La valoración jurídica que nos merece esta innovación normativa, por un lado, es positiva, en la medida que suple una carencia procedimental que plantea problemas conceptuales jurídicos muy primarios, como el concernido a la revisión de oficio de algo inexistente. Sin embargo, mantiene abierta la incertidumbre sobre cuándo debe abonarse el beneficio industrial con una fórmula legal un tanto confusa que sólo con un esfuerzo interpretativo como el que aquí se ha realizado podría llegar a concluirse que sólo debe declinarse el abono de aquel concepto retributivo en los supuestos en los que se hubieran llevado a cabo las prestaciones sin petición previa de la Administración o con incumplimiento flagrante de sus instrucciones.

Desde el punto de vista constitucional, sin embargo, la regulación comentada resulta cuestionable, como pone de manifiesto Calatayud Prats (2024:228), ya que *“una norma autonómica que crea un nuevo supuesto de invalidez, como es la inexistencia, y que regula de forma distinta a la normativa básica estatal los efectos de dicha invalidez y el procedimiento para su declaración, está introduciendo una regulación que vulnera las bases y que, obviamente, introduce un tratamiento diverso a los ciudadanos por parte de las Administraciones públicas”*.

Procede retener en este punto la doctrina sobre la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica de contratos públicos de acuerdo con los pronunciamientos dictados al efecto por el Tribunal Constitucional. Su Sentencia 44/2025, de 12 de febrero (FJ 4), nos recuerda que existen aspectos de la contratación pública que pueden ser integrados en el marco de la organización administrativa o del procedimiento administrativo. La competencia sobre contratación administrativa, en efecto, guarda una indudable relación con la referida al *“procedimiento administrativo común”* (artículo 149.1.18 CE) que, con carácter general, habilita la aprobación de normas sobre los *“principios y reglas que definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la administración (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32)”*. No obstante, las competencias del Estado para regular normas procedimentales *“no se agotan en las que con carácter general le atribuye el citado artículo 149.1.18 CE, sino que, además, tendrá competencia para dictar este tipo de normas cuando a través de los procedimientos o trámites específicos que en ellas se establezcan se ejerzan las competencias que le atribuyan otros títulos competenciales”*. Así ocurre en el caso de la competencia estatal sobre legislación básica en materia de contratos administrativos, que *“puede establecer trámites o procedimientos específicos que permitan satisfacer las finalidades que a través de la atribución de esta competencia se pretenden garantizar”*.

La delimitación de lo básico en el ámbito de la contratación pública viene acotado de acuerdo con dos criterios teleológicos. Por un lado, la consecución o garantía de los principios generales de la contratación en el sector público, entendiendo por tales las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones Públicas, y de otro, en

conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, la garantía de la eficiente utilización de los fondos mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

En consecuencia, todos los preceptos de la legislación estatal que directamente se encaminen a la efectividad práctica de dichos principios deberán considerarse básicos. Y en sentido contrario, no tendrán tal consideración *“aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que, sin merma de la eficacia de tales principios básicos, pudieran ser sustituidas por otras regulaciones asimismo complementarias o de detalle, elaboradas por las comunidades autónomas con competencia para ello”* (STC 141/1993, FJ 5). Por esta vía quedarían excluidas de la esfera de lo básico aquellas prescripciones de orden procedimental y formal que tengan una naturaleza complementaria y auxiliar que solo de forma muy incidental guardan conexión con los principios del régimen básico de contratación.

Al menos formalmente, el artículo 42, y en general, todo el régimen de invalidez del capítulo IV del título I del libro primero de la LCSP tiene carácter básico, por lo que las competencias autonómicas quedarían limitadas a lo puramente complementario, de conformidad con lo señalado, haciendo muy cuestionable la elaboración *ex novo* de un procedimiento administrativo de declaración de la inexistencia de contrato.

## **9. Conclusiones**

Conforme a todo lo precedentemente expuesto, resulta patente la inseguridad jurídica que impera en torno a la delimitación de los efectos restitutorios y rescisorios derivados de la contratación irregular, ocasionando a los operadores económicos un tratamiento desigual en función del cual fuera la Administración a la que compete discernir el montante de la compensación.

Para resolver esta situación apremia una modificación legal que clarifique no sólo el cauce procedimental que debe suscitarse en tales supuestos para su pronta resolución sino también la adecuada delimitación de los conceptos que deben englobar la compensación en

la contratación irregular, con indicación expresa de cuáles tienen naturaleza restitutoria o rescisoria.

Parece razonable que se opte por encauzar estos asuntos a través de una única vía procedimental, prefiriéndose, a nuestro juicio, la tramitación del procedimiento de revisión de oficio. Convendría adicionar una regulación especial en la que se imprima la necesaria agilidad procedimental al objeto de que no se demore en exceso la efectividad de la compensación en la medida en que debe instrumentarse necesariamente el correspondiente trámite presupuestario de convalidación. Merecería también incorporar alguna regla que acotara un plazo máximo de resolución de este último, con igual ánimo de no retrasar el pago.

No es arriesgado afirmar que la ausencia absoluta de procedimiento de contratación es la máxima y más contundente expresión de la nulidad de pleno derecho por lo que no puede quedar al margen del procedimiento de revisión de oficio. Ha de superarse el óbice de ausencia de acto revisable que tradicionalmente se ha opuesto para la operabilidad de la revisión. Se trataría de crear una ficción jurídica que permita sortear este obstáculo, y bajo la premisa de que no puede recibir un peor tratamiento jurídico el acto defectuoso que su ausencia misma.

También se hace urgente la incorporación de una norma expresa en la que se precisen los conceptos reintegrables, sin exclusión del beneficio industrial. Debe convenirse inaceptable, sin embargo, que se reconozca la compensación del exceso del precio pactado previamente como condición para la continuidad irregular en la prestación, en cuanto se estaría fomentando la obtención fraudulenta de una revisión de precios encubierta y al margen de la libre competencia, por lo que debería vedarse legalmente esta posibilidad de manera explícita.

## **Bibliografía**

- Basozabal Arrue, Xabier (2019), *La subsidiariedad de la acción de enriquecimiento injustificado: pautas para salir de un atolladero*. Revista de Derecho Civil volumen VI, nº 2, págs. 99-167.

- Calatayud Prats, Ignacio (2024), *La valoración de las prestaciones en la contratación verbal irregular: valor de mercado, precio o enriquecimiento*. Cuadernos de Derecho Local nº 66. Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 182-233.
- Cano Campos, Tomás (2024), *Las consecuencias de la declaración de invalidez de los contratos públicos: del enriquecimiento a la restitución*. *Revista de Administración Pública*. Revista de Administración Pública nº 225, págs. 133-170.
- González Sanfiel, Andrés Manuel (2023), *Enriquecimiento injusto ante las consecuencias de la contratación irregular*. *Revista de Administración Pública* n.º 222, págs. 99-137.
- González Varas Ibáñez, Santiago (2021), *Enriquecimiento sin causa. Y causa de los actos*. Cuadernos de Derecho Local n.º 56. Fundación Democracia y Gobierno, págs. 225-239.
- Hurtado Soto, Raquel (2022), *El pago de prestaciones ejecutadas sin cobertura contractual*. Cuadernos de Derecho Local n.º 58. Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 204-212.
- Monedero Ribas, Mireira (2024). *Comentarios a la Ley de Contratos del Sector Público*. Recuerda Girela, Miguel Ángel. Civitas Thomson Reuters, págs.366-372.
- Sesma Sánchez, Begoña (2023), *La depuración de la contratación administrativa irregular: cauces y efectos*. *Revista Auditoría Pública* n.º 81, págs. 134-153.
- Umerez Argaña, Esteban (2020), *La restauración de la legalidad infringida por la contratación irregular*. *Anuario Aragonés del Gobierno Local* n.º 11, págs. 437-497.

## **Las prácticas colusorias en la contratación pública.**

### **Salvador Sanz Iglesia**

Letrado jefe adjunto en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid.

#### **Resumen**

La salvaguardia de la libre competencia constituye un principio esencial de los procedimientos de contratación administrativa. El poder adjudicador dispone de una facultad extraordinaria para excluir aquellos licitadores sospechosos de conductas colusorias. Para ello, resulta indispensable analizar el concepto de indicio de estas prácticas y los supuestos prácticos más habituales en las licitaciones.

#### **Abstract**

The protection of free competition is a fundamental principle of public procurement procedures. The contracting authority is granted with a broad extraordinary power to exclude any participant suspected of collusive behaviour. To this end, it becomes essential to examine the concept of indicators of such practices provided, as well as the most common case law in tendering procedures.

#### **Palabras clave:**

Competencia, contratos administrativos, prácticas colusorias, indicios.

#### **Key words:**

Competition, public procurement, collusive behaviour, indicators.

#### **Sumario**

**1.- Introducción. 2.- La exclusión de licitadores del procedimiento de contratación por acuerdos o prácticas colusorias. 3.- El acuerdo colusorio. 4.-**

**Los indicios de conductas colusorias. 5.- Ejemplos prácticos de conductas colusorias.**

*“Las personas que se dedican al mismo oficio rara vez se reúnen, ni siquiera para divertirse y pasar el rato, sin que la conversación acabe en una conspiración contra el público o en algún plan para subir los precios.”*

Adam Smith, *La riqueza de las naciones*, 1776.

**1. Introducción.**

La contratación pública es una parte esencial en los mercados de bienes y servicios. Se estima que constituye alrededor del 14% del producto interior bruto de la totalidad de los países pertenecientes a la Unión europea y que, en España, se sitúa en una horquilla que oscila desde el 10% hasta el 20%, en función del sector económico de que se trate<sup>1</sup>.

A su vez, la salvaguarda de la libre competencia<sup>2</sup> constituye uno de los principios esenciales en materia de contratación administrativa con el fin de garantizar una eficiente distribución de los recursos públicos, libertad de acceso a las licitaciones y no discriminación e igualdad de trato entre los participantes en dichos procesos.

La contratación administrativa puede verse afectada por una multiplicidad de comportamientos anticompetitivos entre los que se incluyen los acuerdos y prácticas colusorios. En consecuencia, su normativa reguladora contiene prevenciones que se refieren a la totalidad de las conductas prohibidas por las leyes de defensa de la competencia en los mercados sin limitarse, única y exclusivamente, a éstos últimos.

---

<sup>1</sup> Así se recoge en la “G-2019-02. Guía sobre contratación pública y competencia. Fase 1: la planificación de la contratación pública”, publicada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), de 16 de diciembre de 2020, p. 3. Accesible en (última visita en 04.05.2026): <https://www.cnmc.es/expedientes/g-2019-02>

<sup>2</sup> Artículo 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 (en lo sucesivo, LCSP).

Se estima que este tipo de conductas puede llegar a aumentar los costes de las Administraciones públicas desde un 8% hasta un 60%, en comparación con lo que pagarían en condiciones normales de mercado por los mismos bienes y servicios<sup>3</sup>. En España, la estimación aproximada de estos sobrecostes revela un incremento en los precios que puede situarse en torno al 20% de los corrientes de mercado<sup>4</sup>. En algunos de los casos recientes, los daños producidos a los operadores en los mercados y las compensaciones de reparación pueden alcanzar miles de millones de euros<sup>5</sup>.

El carácter global de los mercados actuales provoca que los efectos de las prácticas anticompetitivas se extiendan más allá del ámbito nacional o sectorial en los que éstas tienen lugar. Las autoridades de competencia y sus regulaciones se han adaptado a esta nueva situación en la que el aspecto supranacional del estudio de estas materias ha alcanzado una importancia notable.

Para abordar estos retos, se han adoptado una serie de recomendaciones en el seno de los países miembros de la OCDE dirigidas a combatir las prácticas colusorias en las licitaciones públicas<sup>6</sup>. El Banco Mundial ha elaborado una serie de guías en diferentes idiomas dirigidas a detectar los signos externos de conductas anticompetitivas en los

---

<sup>3</sup> Este fue el resultado que arrojó el informe del Banco Mundial “*Curbing Fraud, Corruption, and Collusion in the Roads Sector*”, junio 2011 (tabla 3, p. 13). Accesible en -sólo disponible en inglés- (última visita en 04.05.2026): <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/5f1f9ec0b2cdf78b0b083e0981e0854c-0090012011/original/Curbing-FC-in-Roads-Sector.pdf>

<sup>4</sup> Así lo señala la Autoridad Vasca de la Competencia en su “*Guía sobre Contratación Pública y Competencia*”, 2018, p. 45. Accesible en (última visita en 04.05.2026): [https://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/guias\\_gidak/es\\_guias/adjuntos/GUIA\\_CONTRATACION\\_COMPETENCIA\\_es.pdf](https://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/informacion/guias_gidak/es_guias/adjuntos/GUIA_CONTRATACION_COMPETENCIA_es.pdf)

<sup>5</sup> A título de ejemplo, los acuerdos de compensación y reparación alcanzados por diferentes compañías farmacéuticas en Estados Unidos, en los que las cantidades a abonar en estos conceptos abarcaron desde los 50 millones hasta los 300 millones de dólares por cada una de ellas. Se pueden consultar los acuerdos judiciales en la nota de prensa publicada por el Departamento de Justicia de Estados Unidos. Accesible en -sólo disponible en inglés- (última vista en 04.05.2026): <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/major-generic-drug-companies-pay-over-quarter-billion-dollars-resolve-price-fixing-charges>

<sup>6</sup> Recomendación del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública de 17 de julio de 2012. Accesible en -sólo disponible en inglés o francés- (última visita en 04.05.2026): <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0396>

procedimientos de adquisición de bienes y servicios<sup>7</sup>. Fuera del nivel institucional, la Red Internacional de Competencia se creó como mecanismo no gubernamental de reunión informal de diferentes autoridades nacionales de competencia para la elaboración de documentos conjuntos mediante grupos de trabajo. En su desarrollo, alguno de los manuales propuesta se refiere, de forma específica, a los cárteles y la colusión en los procedimientos de contratación<sup>8</sup>.

En el ámbito de la Unión Europea, la protección de la libre competencia en los mercados constituye uno de los ejes centrales de las políticas comunitarias, con una especial atención a la prevención, detección y reacción frente a las prácticas que puedan vulnerarla<sup>9</sup>. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude ha publicado un manual que recopila indicadores de alerta y signos externos para la detección y prevención de fraudes anticompetitivos en procedimientos de contratación, como recomendación a disposición de todas las autoridades nacionales<sup>10</sup>.

Fruto de estos trabajos, la Comisión europea ha aprobado la Comunicación 2021/C-91/01, relativa a las herramientas para combatir la colusión en la contratación pública y a las

---

<sup>7</sup> Guía sobre “Señales de advertencia de fraude y corrupción en las adquisiciones.” Banco Mundial, 17 de noviembre de 2019. Accesible en - disponible en inglés- (última visita en 04.05.2026): <http://documents1.worldbank.org/curated/en/342241581016907980/pdf/Warning-Signs-of-Fraud-and-Corruption-in-Procurement.pdf>

<sup>8</sup> Sirva de ejemplo el capítulo X “*Relaciones entre los organismos de competencia y los órganos de contratación pública*”, del Manual de aplicación de la legislación anticártel. Anti-Cartel Enforcement Manual, abril 2015. Accesible en -sólo disponible en inglés- (última visita en 04.05.2026): [https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/CWG\\_ACEMPublicProcurement.pdf](https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/05/CWG_ACEMPublicProcurement.pdf)

<sup>9</sup> Constituye uno de los objetivos estratégicos fijados en la Comunicación de 10 de marzo de 2020, de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, Consejo, Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, dentro del Plan de acción a largo plazo para mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas del mercado único. Accesible en (última visita en 04.05.2026): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2017%3A572%3AFIN>

<sup>10</sup> Fraude en la contratación pública: Recopilación de indicadores de alerta y mejores prácticas. Comisión Europea. Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF), de 20 de diciembre de 2017. Accesible en (última visita en 04.05.2026): <https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/pesca/temas--nuevo/fondos-europeos/femp/lucha-contr-el-fraude/fraude-en-la-contratacion-publica.pdf>

orientaciones acerca de cómo aplicar el motivo de exclusión conexo (en adelante, la Comunicación 2021/C-91/01). Este documento constituye una verdadera guía interpretativa, dirigida a los Estados miembros, sus órganos de contratación y operadores en los mercados, sobre cómo actuar cuando en los procesos públicos de contratación surgen indicios que podrían revelar conductas colusorias y anticompetitivas<sup>11</sup>. También con carácter orientativo y complementario a la anterior, debe tenerse en cuenta la Comunicación 2011/C-11/01, sobre las directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal<sup>12</sup>, la cual incorpora reglas y ejemplos sobre determinadas conductas anticompetitivas, actos colusorios y sus efectos sobre los mercados en los que se producen.

El carácter orientador y no vinculante de ambos documentos se reconoce expresamente en el primero de ellos, al explicitar que únicamente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, TJUE) tiene competencias para proporcionar una interpretación jurídicamente vinculante de la normativa comunitaria de defensa de la competencia<sup>13</sup>.

La normativa en la materia debe partir de las tres Directivas sobre contratación pública aprobadas en el año 2014 a las que inmediatamente haremos referencia. La nueva regulación introdujo motivos obligatorios y facultativos de exclusión de licitadores, cuyos supuestos de hecho se vinculan a las conductas y acuerdos colusorios. A su vez, desarrollaron de forma expresa la posibilidad anteriormente reconocida de aplicar medidas de corrección, junto con los límites temporales a la exclusión que determinen las legislaciones nacionales.

Con anterioridad a estas modificaciones, el TJUE precisó que los poderes adjudicadores debían acudir al motivo facultativo de exclusión que preveía el artículo 45. 2 de la derogada Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo

---

<sup>11</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea (en adelante, DOUE) nº 64, de 18 de marzo de 2021.

<sup>12</sup> Publicada en el DOUE nº 1, de 14 de enero de 2011.

<sup>13</sup> Apartado 5 de la Comunicación 2021/C-91/01.

de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, siempre que incluyeran una previsión específica en el pliego o que la práctica colusoria se pudiera ajustar a alguno de los supuestos ya contemplados en el precepto<sup>14</sup>.

La normativa vigente deriva, en primer e inexcusable lugar, de la prohibición de acuerdos, decisiones o prácticas concertadas de carácter colusorio que proclama el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE)<sup>15</sup>.

El desarrollo legislativo comunitario posterior de esta materia se ha traducido en el artículo 57, apartado 4º, letras c) y d), de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (en lo sucesivo, la Directiva 2014/24/CE). El mismo establece que:

*“Los poderes adjudicadores podrán excluir a un operador económico de la participación en un procedimiento de contratación, por sí mismos o a petición de los Estados miembros, en cualquiera de las siguientes situaciones: (...)*

*c) cuando el poder adjudicador pueda demostrar por medios apropiados que el operador económico ha cometido una falta profesional grave que pone en entredicho su integridad;*

*d) cuando el poder adjudicador tenga indicios suficientemente plausibles de que el operador económico ha llegado a acuerdos con otros operadores económicos destinados a falsear la competencia;”*

---

<sup>14</sup> Auto del TJUE, Sala novena, de 4 de junio de 2019, Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa (CNS) c. Gruppo Torinese Trasporti GTT SpA., C-425/2018 (en adelante, Auto CNS), apartados 18, 32 y 33.

<sup>15</sup> El mismo establece que: “Serán incompatibles con el mercado interior y quedarán prohibidos todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior (...).”

Previsiones idénticas o equivalentes han sido incorporadas por otras directivas comunitarias para procedimientos de contratación en ámbitos y materias específicas, tal y como acontece con los contratos de concesión<sup>16</sup> o en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales<sup>17</sup>.

### Los acuerdos y prácticas contrarios a la libre competencia.

Con carácter previo, debe advertirse que la normativa de contratos se refiere a éstos regulando únicamente los aspectos procedimentales y sus efectos jurídicos en el seno de los procedimientos de contratación. Para la determinación y calificación de los actos anticompetitivos y las citadas conductas colusorias debe acudir a la normativa general de defensa de la competencia que, en España, remite al artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC). Su párrafo primero establece que:

*“Se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en:*

*a) La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio.*

*b) La limitación o el control de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones.*

*c) El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.*

---

<sup>16</sup> Artículo 38, apartado 7, letra e), de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (en adelante, Directiva 2014/23/CE).

<sup>17</sup> Artículo 80, último inciso del apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

*d) La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicio, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros.*

*e) La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio, no guarden relación con el objeto de tales contratos.”*

Sin embargo, esta enumeración tiene el carácter de ‘*numerus apertus*’; por ello, deben delimitarse los rasgos distintivos y elementos que configuran este tipo de conductas en función de las circunstancias que concurran en cada caso específico.

Con carácter general, el acuerdo o práctica colusoria se refiere a aquellas conductas o actuaciones convenidas entre operadores económicos dirigidos a restringir o falsear la competencia en uno o varios procedimientos de adjudicación.

En relación al concepto de colusión, la anteriormente denominada Comisión Nacional de la Competencia<sup>18</sup> ya apuntó que ésta se produce cuando los oferentes en licitaciones se ponen de acuerdo para fijar el precio, cualquier otra condición comercial o repartirse el mercado, con el objetivo de obtener mayores beneficios del concurso o subasta pública. Su finalidad obedece a que uno o varios licitadores obtengan un contrato o condiciones más ventajosas que las proyectadas por el órgano de contratación, mientras se mantiene o crea la impresión de que el procedimiento ha respetado la libre competencia y la igualdad entre los participantes.

Con carácter general, el derecho de la competencia ha intentado reducir este tipo de prácticas y conductas a tres categorías no excluyentes entre sí y abiertas a la aparición de nuevos supuestos de hecho que igualmente provoquen las limitaciones y restricciones que prohíben los artículos 101 del TFUE y 1 de la LDC. Sin perjuicio de ahondar más adelante

---

<sup>18</sup> Guía sobre Contratación Pública y Competencia de la CNC, 2011, p. 30. Accesible en (última visita en 04.05.2026): <https://www.cnmc.es/guia-contratacion-publica-competencia>

en cada uno de estos conceptos, resulta conveniente realizar una primera aproximación a cada uno de ellos.

En primer lugar, los preceptos citados aluden a los acuerdos entre empresas. El término “*acuerdo*” no queda aquí restringido a los contratos o negocios jurídicos, por lo que se incluyen también aquellos que carecen de efecto jurídico vinculante (*gentlemen’s agreements*, en terminología propia del derecho anglosajón). En esta primera categoría el elemento decisivo es el previo convenio entre partes sobre las conductas que van a seguir para conseguir el resultado propuesto.

Las decisiones o recomendaciones colectivas son aquellas cuyo objeto o intención es homogeneizar la forma de actuar de todos los participantes en perjuicio del destinatario final de los productos o servicios que todos ofertan, en nuestro caso, del órgano de contratación. Se distinguen de los anteriores porque no implican una serie de condiciones o conductas sucesivas, sino que limitan la oferta disponible impidiendo alternativas más económicas o eficaces para el demandante de las prestaciones.

Por último, las prácticas concertadas o conscientemente paralelas constituyen una categoría residual o de cierre que permite abarcar todos aquellos supuestos en los que, sin existir convenios previos o conductas uniformes, la actuación de los intervinientes en el procedimiento de contratación no tenga ninguna otra motivación económica, jurídica u organizativa que no sea la coordinación y cooperación entre ellos en perjuicio de la Administración u otros participantes en ésta o similares licitaciones.

Desde este punto de vista, las prácticas concertadas o conscientemente paralelas operan de una forma similar a los mecanismos del conflicto de aplicación de la norma tributaria que prevé el artículo 15 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, entre cuyos elementos se debe apreciar “*que de su utilización no resulten efectos jurídicos o económicos relevantes, distintos del ahorro fiscal y de los efectos que se hubieran obtenido con los actos o negocios usuales o propios.*” Así, concurrirán éstas cuando el único efecto real y comprobable del comportamiento irregular seguido sea la obtención de un beneficio indebido por parte de uno o varios de los licitadores que las han llevado a cabo.

El elemento común a todas las conductas descritas es su bilateralidad. Esto implica que todas ellas presuponen la actuación de dos o más operadores del mercado, dejando las actuaciones unilaterales e individuales para los casos de abuso de posición dominante que remiten a los posteriores artículos 102 del TFUE y correlativo artículo 2 de la LDC. En este sentido, la normativa europea y española siguen la línea conceptual marcada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) al exigir la participación de varias partes para definir las diferentes conductas y prácticas colusorias<sup>19</sup>.

Su calificación como acuerdo o práctica colusorios no se ve afectada por cuestiones que se refieran a la legalidad o ilegalidad del acto en sí mismo. De esta forma, el carácter colusorio abarca tanto los acuerdos que tienen por objeto restringir la competencia efectiva o potencial -las llamadas restricciones a la competencia por objeto-, como aquellos que, pese a tener un objeto lícito, ocasionan o son susceptibles de causar el mismo efecto sustantivo sobre la competencia y el mercado por las circunstancias económicas, legales o procedimentales en las que se realizan -siendo entonces calificadas como restricciones a la competencia por efecto. -

Al margen de las consecuencias previstas en la normativa sobre contratación, todas estas conductas y actuaciones son susceptibles de ser sancionadas de conformidad con lo dispuesto en las leyes de defensa de la competencia<sup>20</sup>. A su vez, los casos más graves pueden llegar a constituir el tipo penal de alteración de precios en concursos y subastas públicas<sup>21</sup>. Las sanciones penales al licitador se completan, en estos casos, con la posibilidad de imponer

---

<sup>19</sup> El Glosario publicado por el PNUD define la colusión o práctica colusiva (sic) como “*un acuerdo entre dos o más partes destinado a lograr un fin indebido, incluida la influencia indebida en las acciones de otra parte*”; Accesible en (última visita en 04.05.2026): <https://poppp.undp.org/es/glossary>

<sup>20</sup> Para calificar las diferentes infracciones y sus correlativas sanciones debe acudir a lo previsto en los artículos 61 y siguientes de la LDC.

<sup>21</sup> El artículo 262 del Código Penal establece que quienes alteren los precios en concursos y subastas públicas mediante los diferentes supuestos de hecho que contempla el precepto, pueden ser sancionados con penas de prisión de uno a tres años, multa de doce a veinticuatro meses, así como la posible pena de inhabilitación especial para licitar con las Administraciones Públicas por un periodo de tres a cinco años.

penas de inhabilitación especial al agente o representante de aquellas entidades que cometan el tipo descrito.

### Regulación en la normativa sobre contratación administrativa.

Con carácter general, el legislador español ha cumplido con el deber de incorporación del contenido de las Directivas en dos preceptos: el artículo 132. 3º de la LCSP, con alcance general para todos los procedimientos y conductas anticompetitivas, y el artículo 150. 1º de la misma ley, aplicable, en principio, a los contratos sujetos a regularización armonizada y dirigido específicamente frente a la existencia de conductas colusorias<sup>22</sup>.

Además, la misma LCSP incorpora remisiones específicas a los anteriores preceptos para evitar supuestos singulares de prácticas anticompetitivas, como sucede, por ejemplo, en la regulación de la participación de las uniones temporales de empresarios en los procedimientos de licitación<sup>23</sup>.

A su vez, se han introducido normas similares para materias o mercados específicos en los que interviene, así mismo, la contratación pública. Sirva de ejemplo la regulación prácticamente idéntica a la LCSP que prevén los artículos 59. 1º y 2º del Real Decreto Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (en adelante, RDL 3/2020). Con anterioridad a la transposición de las Directivas, alguna normativa sectorial se había limitado a recoger el

---

<sup>22</sup> Este último fue introducido por la modificación operada por la disposición final vigésima séptima de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

<sup>23</sup> El artículo 69. 2º de la LCSP establece que: “*Cuando en el ejercicio de sus funciones la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación apreciara posibles indicios de colusión entre empresas que concurran agrupadas en una unión temporal, se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 150.1 de la presente ley.*”

deber general de comunicación y denuncia que posteriormente se ha plasmado en el actual artículo 132 de la LCSP<sup>24</sup>.

El carácter dinámico de la contratación pública, la multiplicidad de procedimientos de licitación y la aparición de nuevas prácticas restrictivas de la competencia ha llevado a la CNMC a incluir en varios de sus informes una recomendación a los poderes públicos de actualizar la totalidad de la normativa aplicable con el propósito de acomodarla a la regulación de la LCSP, con una especial atención al Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, RD 1098/2001)<sup>25</sup>.

Descendiendo de nuevo a la normativa contenida en la LCSP, en primer lugar, el artículo 132. 3º incorpora la obligación, con carácter general, de salvaguardar y proteger la libre competencia en los procedimientos de licitación<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> A título ilustrativo, la disposición adicional octava de la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad (en lo sucesivo, Ley 24/2011), la cual, bajo la rúbrica “Prácticas contrarias a la libre competencia”, señala que: “Los órganos de contratación, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado y los órganos competentes para resolver el recurso especial a que se refiere el artículo 310 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, notificarán a la Comisión Nacional de la Competencia cualesquiera hechos de los que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones que puedan constituir infracción de la legislación de defensa de la competencia. En particular, comunicarán cualquier indicio de acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela entre los licitadores, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en el proceso de contratación.”

<sup>25</sup> Entre otros, nos remitimos al informe IPN/CNMC/010/15, sobre el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, nota 82 en p. 38. Accesible en (última visita en 04.05.2026): <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc01015>

<sup>26</sup> Este precepto y párrafo establecen que: “Los órganos de contratación velarán en todo el procedimiento de adjudicación por la salvaguarda de la libre competencia. Así, tanto ellos como la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado o, en su caso, los órganos consultivos o equivalentes en materia de contratación pública de las Comunidades Autónomas, y los órganos competentes para resolver el recurso especial a que se refiere el artículo 44 de esta Ley, notificarán a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, a las autoridades autonómicas de competencia, cualesquiera hechos de los que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones que puedan constituir infracción a la legislación de defensa de la competencia. En particular, comunicarán cualquier indicio de acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela entre los licitadores, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en el proceso de contratación.”

La función se encomienda, en primer término, a los órganos de contratación para, posteriormente, nombrar específicamente a las Juntas Consultivas, órganos encargados de resolver los recursos especiales y sus equivalentes dentro de las diferentes Comunidades autónomas. El mandato tiene una clara vocación generalista y debe entenderse que abarca también a aquellos órganos propios de las entidades locales o de la administración institucional a los que la legislación de contratos del sector público les atribuye funciones correlativas a las de los órganos expresamente mencionados. De forma similar a la anterior regulación<sup>27</sup>, la protección de la libre competencia e igualdad de los licitadores no queda limitado a los órganos administrativos encargados directamente de la adjudicación, sino que se extiende tanto a los superiores que tienen encomendada funcionalmente la resolución de los recursos frente a sus actos, como también a las Juntas Consultivas, reforzando su función nomofiláctica y homogeneizadora de los procesos de contratación públicos.

A su vez, debe notarse que la obligación de comunicación se refiere, con un carácter deliberadamente abierto, a “*cualesquiera hechos*” que “*puedan constituir infracción a la legislación de defensa de la competencia.*” Inmediatamente después, se reduce la carga probatoria a la existencia de meros indicios de estas conductas. Sin perjuicio de abordar más adelante el concepto de indicio y su incidencia sobre la represión de estas conductas, la redacción escogida busca abarcar el mayor número de supuestos de hecho posibles, permitiendo su adaptación a las nuevas conductas que puedan aparecer y sin que un excesivo rigorismo probatorio o la incapacidad para aportar y descubrir elementos de prueba puedan condenar estas comunicaciones a un mero formalismo que no permita la incoación de posteriores procedimientos de investigación o sanción por parte de las autoridades de competencia estatales o autonómicas. A diferencia del posterior artículo 150 de la LCSP, la obligación de denuncia no se limita a los actos y conductas colusorias, sino que se extiende a cualquier infracción de las normas que protegen la competencia en los mercados. De esta forma, el procedimiento de denuncia previsto en el artículo 132 de la LCSP resulta la vía

---

<sup>27</sup> Véase la disposición adicional vigésima tercera del hoy derogado 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.

adecuada para abordar la posible existencia de abusos en la posición dominante que una entidad pueda ejercer en el ámbito del mercado de las licitaciones públicas.

En los procedimientos de licitación tramitados por las comunidades autónomas y entidades locales, la denuncia de los órganos indicados deberá dirigirse a la autoridad de competencia autonómica para que ésta, según los casos, instruya y resuelva el procedimiento sancionador o se limite a instruir el expediente y remitirlo a la CNMC para su resolución. En este sentido, resulta de aplicación las previsiones y puntos de conexión contenidos en los artículos 1 y 2 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia (en adelante, Ley 1/2002). De conformidad con su disposición transitoria única de la Ley 1/2002, la CNMC es la autoridad competente para resolver los procedimientos sancionadores instruidos por los órganos de defensa correspondientes al ámbito geográfico de aquellas comunidades autónomas que no han asumido las competencias de resolución de los procedimientos sancionadores en esta materia. La información disponible en la sede electrónica de la CNMC indica que las únicas comunidades autónomas que no han asumido estas competencias sancionadoras son la Comunidad de Madrid, la Región de Murcia y la Comunidad Foral de Navarra<sup>28</sup>.

## ***2. La exclusión de licitadores del procedimiento de contratación por acuerdos o prácticas colusorios.***

Como hemos mencionado con anterioridad, la principal novedad contenida en las Directivas europeas citadas es la introducción de motivos de exclusión del procedimiento de adjudicación de los contratos públicos de aquellos licitadores en los que se aprecien indicios

---

<sup>28</sup> Nota “Remisión de expedientes sancionadores autonómicos”, “¿Qué órganos de defensa de la competencia autonómicos pueden hacer uso de este trámite?”. Accesible en (última visita en 04.05.2026): <https://sede.cnmc.gob.es/tramites/competencia/remision-de-expedientes-sancionadores-autonomicos>

de conductas o prácticas colusorias que perjudiquen la competencia en el mercado y la igualdad entre los participantes en la licitación.

La LCSP contempla esta posibilidad en el primer inciso de su artículo 150<sup>29</sup>. Se trata de una facultad extraordinaria del órgano de contratación cuyo inicio descansa en la aparición de indicios colusorios en el comportamiento de los participantes en la licitación y cuya resolución se fundamenta en una doble motivación: resuelta por el ente adjudicador y reforzada por el pronunciamiento previo de las autoridades de defensa de la competencia.

En primer lugar, debemos destacar que el artículo no realiza ninguna distinción o limitación en relación a su ámbito de aplicación subjetivo. No recoge la triple diferenciación que realiza la ley entre entidades del sector público, administraciones públicas y poderes adjudicadores; la redacción ofrecida se limita a permitir su aplicación a todos aquellos contratos que *“celebren cualquiera de las entidades sujetas a la presente ley”*, con independencia del régimen al que se encuentren sometidas en función de su naturaleza jurídica o categorización en la normativa contractual.

Parece que éste ha sido éste el criterio por el que ha optado la CNMC al interpretar el motivo de exclusión estudiado. En su Acuerdo de 22 de noviembre de 2018, sobre la aplicación del artículo 150 de la Ley 9/2017<sup>30</sup>, la Comisión ha indicado que su ubicación dentro del Libro Segundo de la LCSP conlleva que se aplique a todas aquellas entidades que tengan el carácter de administraciones públicas. Sin embargo, aquellas entidades que no tengan esta consideración estarían incluidas por la remisión expresa que realizan algunos de

---

<sup>29</sup> Este precepto establece que: *“En los contratos sujetos a regulación armonizada que celebren cualquiera de las entidades sujetas a la presente ley, si se apreciase indicios fundados de conductas colusorias en el procedimiento de contratación en tramitación, en el sentido definido en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, el órgano de contratación, de oficio o a instancia de la mesa de contratación, los trasladará con carácter previo a la adjudicación del contrato a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, a la autoridad de competencia autonómica correspondiente con el fin de que, en el plazo de 20 días hábiles, emita un informe sobre el carácter fundado o no de tales indicios.”*

<sup>30</sup> Informe INF/CNMC/085/2018, de 22 de noviembre, sobre el artículo 150 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 (en adelante, el Acuerdo de la CNMC), p. 7. Accesible en (última visita en 04.05.2026): <https://www.cnmc.es/expedientes/infcnmc08518>

los preceptos que regulan los contratos sujetos a regularización armonizada que éstas adjudiquen, como el artículo 317 de la LCSP<sup>31</sup>.

La conclusión que alcanza el Consejo de la Sala de Competencia es que el procedimiento de exclusión por prácticas colusorias previsto en el artículo 150 de la LCSP se aplica a los contratos que celebren las administraciones públicas y a los contratos sujetos a regulación armonizada que celebren los poderes adjudicadores que no tengan la consideración de administración pública. Para el resto de contratos celebrados por otras entidades, su aplicación queda limitada a aquellos casos en los que exista remisión expresa por parte de las instrucciones de contratación aprobadas.

Por expresa previsión de su normativa específica, el procedimiento incidental se aplica al ámbito de la contratación pública en los sectores de seguros privados, de planes y fondos de pensiones, del ámbito tributario y de litigios fiscales<sup>32</sup>. Éste se aplica igualmente a los contratos celebrados en el ámbito de la defensa y de la seguridad por la remisión que realizan sus artículos 4. 1º y 5 de la Ley 24/2011 a las normas de la LCSP.

La segunda cuestión controvertida surge entorno a su ámbito material de aplicación. La dicción literal del precepto se refiere únicamente a aquellos contratos sujetos a regularización armonizada.

Se trata de una limitación introducida por el legislador español y que se fundamenta en que los motivos de exclusión que contempla el artículo 57 de la Directiva 2014/24/CE

---

<sup>31</sup> El artículo 317 de la LCSP establece que: “La preparación y adjudicación de los contratos sujetos a regulación armonizada que concierten los poderes adjudicadores a que se refiere el presente Título se regirán por las normas establecidas en las Secciones 1.ª y 2.ª del Capítulo I del Título I del Libro II de esta Ley.”

<sup>32</sup> El artículo 72. 2º del RDL 3/2020 establece que: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59.2, si la entidad contratante tuviera indicios fundados de conductas colusorias en el procedimiento de contratación, en el sentido definido en el artículo 1 de la Ley 50/2007, de 3 de julio, los trasladará con carácter previo a la adjudicación del contrato a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, a la autoridad de competencia autonómica correspondiente, a efectos de que a través de un procedimiento sumarisimo se pronuncien sobre aquellos. La remisión de dichos indicios tendrá efectos suspensivos en el procedimiento de contratación. Reglamentariamente se regulará el procedimiento al que se refiere este párrafo.”

sólo son de aplicación obligatoria a los contratos incluidos dentro del ámbito de los contratos que enumeran los artículos 1. 1º y 4 de la misma.

Por ello, surgen dudas acerca de su posible aplicación a otros contratos que no cumplan los requisitos y umbrales previstos en los artículos 19 a 23 de la LCSP. De hecho, algunas administraciones se han inclinado por interpretar que el artículo 150 permite su aplicación a todo tipo de contratos con independencia de su naturaleza e importe<sup>33</sup>.

Esta opción aparece cuando menos dudosa ya que la jurisprudencia comunitaria ha admitido que los legisladores nacionales establecieran límites al ámbito material de las Directivas siempre que no resulten contrarios a los principios generales que las rigen, en particular, la salvaguardia de la competencia, la igualdad entre licitadores y la prohibición de discriminación o que atenten contra la configuración del mercado interior. Así, la Comisión Europea se ha preocupado de precisar que “(...) *las disposiciones sobre el mercado interior que establece el Tratado CE se aplican también a los contratos no comprendidos en el ámbito de aplicación de las Directivas sobre contratación pública.*”<sup>34</sup> La Comisión entiende que la regulación de los contratos que no estén sometidos a la armonización comunitaria debe, en cualquier caso, respetar los principios esenciales del mercado interior que, fundamentalmente, se refieren a los de libre circulación de mercancías, el derecho de establecimiento, la libre prestación de servicios, la no discriminación y la igualdad de trato, la transparencia, la proporcionalidad y el reconocimiento mutuo<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Este es el criterio manifestado por la Autoridad Vasca de Competencia, en su Guía “*Conductas colusorias en la contratación pública: artículo 150 LCSP*”; en la que afirma que: “*Así, tras el desarrollo del artículo 150 LCSP, este procedimiento es aplicable al resto de contratos y procedimientos de licitación con independencia del importe*”, p. 7. Accesible en (última visita en 04.05.2026): [https://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/documentacion/articulo\\_150\\_condu\\_colusorias/es\\_def/665-PROM-26.05.2023.pdf](https://www.competencia.euskadi.eus/contenidos/documentacion/articulo_150_condu_colusorias/es_def/665-PROM-26.05.2023.pdf)

<sup>34</sup> Comunicación Interpretativa de la Comisión 2006/C-179/02, de 1 de agosto, sobre el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública. Accesible en (última visita en 04.05.2026): [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006XC0801\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006XC0801(01))

<sup>35</sup> Sentencias del TJUE de 20 de octubre de 2006, Comisión c. Francia, C-264/03. 20-10-2005. En la que se citan las sentencias de 7 de diciembre de 2000, Telaustria y Telefonadress, C-324/98, apartado 60, y de 18 de

Sentadas estas bases, debemos puntualizar que la aplicación del motivo de exclusión no se trata de una sanción, ni se configura como un procedimiento incidental sancionador. Constituye un medio para velar por el cumplimiento de los principios de igualdad de trato y competencia en el procedimiento de adjudicación, así como para garantizar la integridad, la fiabilidad y la idoneidad del futuro contratista para ejecutar el contrato. En palabras de la propia Directiva, supone “(...) *la posibilidad de excluir a los operadores económicos que hayan dado muestras de no ser fiables (...)*”, ya que conductas contrarias a la libre competencia en el mercado ponen “(...) *en tela de juicio la integridad de un operador económico y por tanto hacerle no apto para ser adjudicatario de un contrato público, con independencia de si, en otros aspectos, pueda disponer de capacidad técnica y económica para ejecutar el contrato.*”<sup>36</sup>

Su aplicación se encomienda al órgano de contratación, pudiendo éste actuar de oficio o a instancia de la mesa de contratación.

Esta atribución obedece al mayor conocimiento del primero sobre las circunstancias concretas que rodean a cada licitación. La mesa de contratación se configura como un órgano de asistencia al de contratación que tiene encomendadas las funciones que señala el artículo 326 de la LCSP; esencialmente, éstas se refieren al examen de la documentación administrativa, valoración de ofertas y formulación de una propuesta de adjudicación a favor del mejor licitador. Por ello, la mesa resulta ajena al ámbito donde habitualmente se desarrollan las prácticas colusorias, ya que éstas suelen tener lugar con carácter previo y coetáneo al procedimiento de licitación. Si bien algunos de sus indicios pueden vislumbrarse durante las sesiones de las mesas, los actos de mayor envergadura no se revelan en este reducido ámbito de la contratación. Por el contrario, el órgano de contratación tiene acceso a los presupuestos aportados previamente por los diferentes operadores del mercado, la información relativa a anteriores licitaciones e incluso sobre las motivaciones de alguno de

---

junio de 2002, C-92/00, apartado 47; así como el Auto de 3 de diciembre de 2001, Vestergaard, C-59/00, apartado 20.

<sup>36</sup> Considerando 101, párrafo primero de la Directiva 2014/24/CE.

los participantes por las comunicaciones informales que suelen realizarse con carácter previo al inicio del expediente de contratación o en ejecución de los anteriormente adjudicados.

De esta forma, la mesa puede alertar al órgano de contratación de aquellos indicios colusorios que se pongan de manifiesto durante cualquiera de sus sesiones o actuaciones, pero corresponde al órgano de contratación, incluso de oficio, la decisión de suspender y dar traslado a las autoridades de competencia para resolver sobre si debe o no aplicar el motivo de exclusión por las conductas anticompetitivas mencionadas.

Al adaptar las directivas europeas, el legislador español ha optado por una atribución de la facultad de exclusión más restringida que la prevista en la normativa comunitaria. Ésta última confiere las funciones de detección de indicios y aplicación de esta potestad a los responsables de la contratación<sup>37</sup> y poderes adjudicadores. Por razones operativas, la LCSP ha optado por limitar ésta a los órganos administrativos que, con carácter principal, intervienen en los procedimientos de adjudicación de los contratos: el de contratación y la mesa que lo asiste.

El momento procedimental para acordar la exclusión es cualquiera siempre que se realice antes de la adjudicación, como requisito temporal explícitamente recogido en el artículo 150 de la LCSP.

La ubicación del precepto en sede de clasificación de ofertas nos lleva a concluir que el momento idóneo para adoptar el acuerdo y efectuar el traslado a las autoridades de competencia es inmediatamente después de la apertura de las ofertas presentadas.

En el supuesto especial de las uniones temporales de empresas, la remisión expresa que hace el artículo 69 de la LCSP supone que la valoración sobre la posible práctica colusoria se traslade al momento de calificación de los documentos en los que se comunica

---

<sup>37</sup> La anteriormente citada Comunicación 2021/C-91/01, delimita este concepto en su p.4, nota 6, al señalar que: “A los efectos de la presente Comunicación, los términos «responsables de la contratación pública» o «personal encargado de la contratación pública» se referirán a aquellos miembros del personal de los poderes adjudicadores o las entidades adjudicadoras que participen, en mayor o menor medida, en el diseño, la puesta en marcha y la ejecución de un procedimiento de adjudicación de un contrato público.”

la unión de licitadores o, posteriormente, al comunicar éstos cualquier modificación acontecida en la unión antes de la adjudicación final, en la forma que contempla el párrafo octavo del mismo precepto.

La detección de conductas o prácticas colusorias en cualquier fase posterior o durante la ejecución del contrato no permite la exclusión del licitador en base al precepto estudiado. En estos supuestos, resultaría procedente activar el procedimiento de comunicación y denuncia que hemos estudiado con anterioridad en el artículo 132 de la LCSP. Si, en este caso, el adjudicatario resultara sancionado por contravenir la normativa de defensa de la competencia por infracción grave, el contrato podría llegar a ser resuelto por incurrir el mismo en la prohibición de contratar prevista en el artículo 71. 1º, letra b) de la LCSP<sup>38</sup>. El fundamento normativo de esta distinción lo podemos encontrar en que la notificación del acuerdo de adjudicación del contrato provoca la terminación ‘*ex lege*’ del procedimiento incidental para la exclusión por indicios colusorios, suponiendo el decaimiento de cualquier petición de informe que se hubiera hecho previamente a las autoridades de competencia respectivas<sup>39</sup>. Si bien se priva a las mismas de emitir su pronunciamiento sobre la existencia de prácticas colusorias a efectos de la exclusión, no existe ningún impedimento para que la denuncia e información recibidas sirvan de base para la incoación y resolución de los procedimientos sancionadores que tienen encomendados.

La práctica habitual suele ser que el traslado sea acordado por la mesa y realizado por el órgano de contratación o, en su defecto, resuelto y ejecutado de oficio por este último. La

---

<sup>38</sup> El artículo 71. 1º b) de la LCSP establece que: “1. No podrán contratar con las entidades previstas en el artículo 3 de la presente Ley con los efectos establecidos en el artículo 73, las personas en quienes concurra alguna de las siguientes circunstancias: (...) b) Haber sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia profesional que ponga en entredicho su integridad, de disciplina de mercado, de falseamiento de la competencia, (...)”

<sup>39</sup> Así lo prevé el último inciso del artículo 150. 1º de la LCSP, a cuyo tenor: “El órgano de contratación comunicará la resolución de adjudicación del contrato a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, a la autoridad de competencia autonómica correspondiente, por medios electrónicos el mismo día en que se acuerde. Esta comunicación hará decaer cualquier solicitud de informe que no hubiera sido atendida hasta esa fecha, no pudiendo las autoridades de competencia emitir el informe a partir de ese momento.”

comunicación deberá detallar los indicios, motivar su valoración como indicativos de prácticas o conductas anticompetitivas e ir acompañada del expediente de contratación completo.

El traslado se realizará por medios electrónicos a la autoridad estatal o autonómica que resulte competente de conformidad con los puntos de conexión que establece el artículo 1 de la Ley 1/2002. Con carácter general, este artículo dispone que la emisión del informe sobre los indicios corresponde a unas u otras en función de que la conducta o práctica colusoria “(...) alteren o puedan alterar la libre competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional (...)”. Todo ello con independencia del ámbito territorial en el que se produzcan o del eventual funcionamiento del mecanismo de resolución de conflictos que establecen sus artículos 2 y siguientes. En consecuencia, para delimitar la competencia de las autoridades de supervisión se atiende al efecto sustantivo que provoca la práctica sobre el mercado, con independencia del ámbito propio de competencia del ente público al que pertenece el órgano de contratación en cuya licitación se han detectado los indicios de estas conductas.

El traslado de la petición de informe provoca la inmediata suspensión del procedimiento de adjudicación. Con el objeto de no frustrar las investigaciones y comprobaciones de las autoridades de supervisión, esta suspensión cuenta con un régimen especial que difiere del resto de procedimientos administrativos generales.

En primer lugar, la suspensión no requiere de acuerdo específico -entendiéndose efectuado por el acuerdo de dar traslado a las autoridades de competencia. - Por otro lado, esta comunicación y la suspensión no se notifican a los interesados en el procedimiento, a diferencia de lo que prevé, con carácter general, el artículo 22. 1º d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo (en lo sucesivo, Ley 39/2015). Así mismo, la LCSP prohíbe expresamente que cualquiera de estas decisiones sea objeto de publicación.

A partir de su adopción en el procedimiento “*el órgano de contratación deberá mantener en todo momento la debida confidencialidad de estas actuaciones*”, tal y como señala el último inciso del párrafo tercero del precepto estudiado.

Esta singular obligación tiene una doble vertiente. Por un lado, la mera existencia del procedimiento sólo podrá revelarse en el momento en el que se garantice que no van a perjudicarse las investigaciones de las autoridades de competencia. La reserva de confidencialidad rige tanto en relación al investigado y restantes participantes en la licitación como para terceros ajenos a ella. Fundamentalmente, se trata de evitar el riesgo de destrucción de pruebas por parte de los licitadores tan pronto como conozcan que su actuación está siendo investigada<sup>40</sup>. Para intentar delimitar el momento en el que concluye este deber de confidencialidad, la Comisión Europea ha optado por un principio de prudencia valorativa, haciéndolo coincidir con el momento en el que se da traslado al licitador afectado del trámite de alegaciones, una vez emitido el informe sobre los indicios y antes de decidir sobre la exclusión. Su contravención puede sancionarse como infracción grave en materia de defensa de la competencia al constituir un supuesto de *“obstrucción por cualquier medio de la labor de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el marco de un requerimiento de información.”*<sup>41</sup>

Por otro lado, de forma paralela, el órgano de contratación también debe velar porque la suspensión y la información que suministren las autoridades de supervisión competentes no perjudique a los restantes interesados que sean ajenos a las conductas investigadas. Tanto en relación a la información suministrada por el licitador sospechoso de prácticas colusorias, como para el resto de participantes, esta protección se reduce a las normas generales que recoge el artículo 133 de la LCSP para todos los procedimientos de contratación. Con esta remisión expresa del artículo 150, la LCSP, la ley se ha preocupado de dejar claro que la declaración previa de los licitadores sobre la existencia de secretos comerciales, técnicos o profesionales no puede amparar que éstos impidan apreciar o valorar si han incurrido en conductas contrarias a las normas que regulan la libre competencia. Con el objeto de deslindar

---

<sup>40</sup> Tal y como establece la Comunicación 2021/C-91/01, ordinal 5.8, p.21: *“No hacerlo así podría dar lugar a que los licitadores que coluden eliminaran de forma ilegal cualquier prueba de su acuerdo tan pronto como tuvieran conocimiento de las acciones emprendidas contra ellos, lo cual privaría a las autoridades de ejecución de pruebas valiosas para una futura investigación.”*

<sup>41</sup> Artículo 62. 3º c) de la Ley 15/2007.

la casuística anudada a estos supuestos, la CNMC ha publicado directrices y principios generales que deben seguirse para el tratamiento y difusión de la información general, confidencial y la correspondiente a datos personales en todos sus procedimientos<sup>42</sup>.

El informe de las autoridades de competencia no es vinculante para la decisión del órgano de contratación, aunque, si concluye que a su juicio existen indicios de conductas colusorias, sí que resultará obligatorio iniciar la fase contradictoria antes de adoptar esa decisión. Si el informe no aprecia la existencia de tales indicios, el órgano y la mesa están obligados a reanudar el procedimiento de adjudicación sin notificar el levantamiento de la suspensión ni dar razón sobre el procedimiento incidental que se ha tramitado. De nuevo, la finalidad es evitar que se perjudiquen futuras investigaciones por carecer en ese momento de indicios o elementos de prueba suficientes que puedan revelar las prácticas anticompetitivas.

Al interpretar la Directiva sobre adjudicación de contratos de concesión, el TJUE ha afirmado la necesidad de que las condiciones de aplicación de la exclusión establecidas por los Estados miembros sean compatibles con los plazos impuestos por el procedimiento de adjudicación de los contratos, de tal forma que no se vacíen de contenido esencial las disposiciones de la Directiva<sup>43</sup>.

La fase contradictoria se inicia con el traslado a los licitadores afectados para que formulen las alegaciones que convengan a la defensa de sus derechos. A la vista de su contenido, el trámite puede completarse con requerimientos de información e informes adicionales a las autoridades de competencia. En cualquier caso, ofrecer la posibilidad de formular alegaciones al licitador que pueda ser excluido constituye un trámite esencial, cuya

---

<sup>42</sup> Guía sobre el tratamiento de la información confidencial y los datos personales en procedimientos de defensa de la competencia de la Ley 15/2007, de 4 de junio de 2020. CNMC. Accesible en (última visita en 04.05.2026): [https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor\\_contenidos/Competencia/Normativas\\_guias/20200604\\_Gu%C3%ADa\\_Confidencialidad\\_CNMC.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Competencia/Normativas_guias/20200604_Gu%C3%ADa_Confidencialidad_CNMC.pdf)

<sup>43</sup> Sentencia del TJUE de 11 de junio de 2020, Vert Marine c. Francia, C-472/19, apartados 36, 38 y ordinal 2 del Fallo (en adelante, Sentencia Vert Marine).

omisión puede terminar en la nulidad de pleno derecho del acuerdo de exclusión<sup>44</sup>. En este sentido, obvia recordar que el mismo constituye un acto de trámite cualificado susceptible de recurso especial y posterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, al ser un acto del órgano de contratación que supone la exclusión de ofertas del procedimiento de licitación<sup>45</sup>.

Una vez recibidos los informes, alegaciones y pruebas respectivas, el órgano de contratación deberá tomar en consideración la posible existencia de medidas de corrección y decidirá sobre la exclusión o mantenimiento del licitador y su oferta en las fases ulteriores de la adjudicación.

#### Sobre las medidas de corrección.

La posibilidad del licitador de acreditar su fiabilidad mediante la corrección o reparación de los resultados de sus conductas anticompetitivas constituye un derecho esencial reconocido por la normativa comunitaria. Estas medidas deben estar “(...) *destinadas a reparar las consecuencias de las infracciones penales o las faltas que hayan cometido y a prevenir eficazmente que vuelvan a producirse conductas ilícitas.*”<sup>46</sup>

El artículo 57. 6º de la misma Directiva 2014/24/CE <sup>47</sup> contempla que, ante la posible existencia de situaciones restrictivas de la competencia, los operadores económicos hayan

---

<sup>44</sup> Por todas, la Sentencia del TJUE de 17 de mayo de 2018, VSA Vilnius c. Lituania, C-531/16. En el ámbito de los recursos contractuales, véase la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC) nº 60/2021, de 22 de enero, recurso nº 1178.

<sup>45</sup> Artículo 44. 2º b) de la LCSP.

<sup>46</sup> Considerando 102, primer inciso, de la Directiva 2014/24/CE.

<sup>47</sup> Este precepto establece que: “*Todo operador económico que se encuentre en alguna de las situaciones contempladas en los apartados 1 y 4 podrá presentar pruebas de que las medidas adoptadas por él son suficientes para demostrar su fiabilidad pese a la existencia de un motivo de exclusión pertinente. Si dichas pruebas se consideran suficientes, el operador económico de que se trate no quedará excluido del procedimiento de contratación.*”

adoptado medidas que corrijan estos efectos y garanticen, pese a estas circunstancias, la salvaguardia del principio de libre competencia, tanto en la licitación en la que se plantea su exclusión, como en el mercado de bienes y servicios en los que estos actos han desplegado sus efectos.

La propia Directiva atribuye a los Estados miembros la posibilidad de que éstos determinen las “*condiciones exactas de fondo y de procedimiento aplicables en dichos casos.*” A su vez, pueden optar entre atribuir la valoración y evaluación de estas medidas al poder adjudicador o a una autoridad independiente, ya sea a nivel centralizado o descentralizado; entre las que se deben incluir, naturalmente, las autoridades de supervisión de la competencia en los mercados<sup>48</sup>. Cualquiera de estas opciones del legislador -así como su posterior aplicación- deben respetar tanto el carácter contradictorio del procedimiento de valoración de las medidas y sus efectos, como la finalidad que persigue la posibilidad de eludir la exclusión con la adopción de las medidas, la cual no puede ser otra que el restablecimiento y salvaguardia de la libre competencia restringida por la conducta colusoria<sup>49</sup>. En palabras de la jurisprudencia comunitaria “(...) *esta disposición introduce un mecanismo de medidas correctoras (self-cleaning), al conferir a los operadores económicos un derecho que los Estados miembros deben garantizar al transponer la citada Directiva.*”;

---

*A tal efecto, el operador económico deberá demostrar que ha pagado o se ha comprometido a pagar la indemnización correspondiente por cualquier daño causado por la infracción penal o la falta, que ha aclarado los hechos y circunstancias de manera exhaustiva colaborando activamente con las autoridades investigadoras y que ha adoptado medidas técnicas, organizativas y de personal concretas, apropiadas para evitar nuevas infracciones penales o faltas.*

*Las medidas adoptadas por los operadores económicos se evaluarán teniendo en cuenta la gravedad y las circunstancias particulares de la infracción penal o la falta. Cuando las medidas se consideren insuficientes, el operador económico recibirá una motivación de dicha decisión.*

*Los operadores económicos que hayan sido excluidos por sentencia firme de la participación en procedimientos de contratación o de adjudicación de concesiones no tendrán derecho a acogerse a la posibilidad prevista en el presente apartado durante el período de exclusión resultante de dicha sentencia en el Estado miembro en el que la sentencia sea ejecutiva.”*

<sup>48</sup> Considerando 102 de la Directiva 2014/24/CE, inciso final.

<sup>49</sup> Sentencia Vert Marine, apartados 28 y 36.

en caso de no hacerlo o contravenir las condiciones de incorporación, este precepto y el derecho que reconoce gozan del efecto directo que confieren las directivas comunitarias<sup>50</sup>.

El órgano de contratación debe valorar las alegaciones del licitador sobre las medidas adoptadas antes de decidir sobre su posible exclusión. Si bien su comunicación puede ser espontánea o a iniciativa del órgano administrativo, la jurisprudencia citada no permite que se obligue a los participantes en una licitación a presentar pruebas de dichas medidas cuando esta obligación no resulte de la normativa nacional aplicable o de los pliegos que rijan el procedimiento de contratación. Por ello, el poder adjudicador está obligado a proporcionar información suficiente a los licitadores en la publicación de la información relativa a la licitación o, en su defecto, en el momento de incoar el procedimiento incidental de exclusión<sup>51</sup>.

Algunos organismos internacionales, como la OCDE, han ido más allá y exigen a sus licitadores la presentación de una declaración en la que debe incluirse cualquier comunicación con otros competidores o empresas vinculadas que pueda afectar a la formación de la oferta, tanto en cuanto a cuestiones formales como de fondo, con el objeto de valorar si se ha puesto en riesgo el carácter independiente y autónomo de la misma -es el llamado “*Certificate of Independent Bid Determination*.”<sup>52</sup>”

La misma jurisprudencia comunitaria ha precisado que, en caso de no existir una previsión expresa que obligue a los licitadores a informar acerca de sus eventuales vínculos con otros participantes, el órgano de contratación debe considerar la oferta del licitador como

---

<sup>50</sup> Sentencia del TJUE de 14 de enero de 2021, RTS c. Vlaams Gewest, C-387/19, (en lo sucesivo, Sentencia RTS), apartados 26 y 50.

<sup>51</sup> Sentencia RTS, apartados 33, 36 y 42.

<sup>52</sup> “*Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement*”, OECD, de 1 de febrero de 2009, p. 8. Accesible en -sólo disponible en inglés y francés- (última visita en 04.05.2026): [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2009/02/guidelines-for-fighting-bid-rigging-in-public-procurement\\_d4a5f7a8/8cfeafbb-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2009/02/guidelines-for-fighting-bid-rigging-in-public-procurement_d4a5f7a8/8cfeafbb-en.pdf)

una oferta regular e independiente, siempre que no existan indicios de que las ofertas presentadas por los licitadores relacionados entre sí estén coordinadas o concertadas<sup>53</sup>.

Para evitar que este tipo de vínculo entre participantes pase desapercibido por los órganos administrativos que tramitan las adjudicaciones, el Documento Europeo Único de Contratación (en adelante, DEUC), ha incorporado la obligación de suministrar información sobre la existencia de infracciones previas de normas de competencia y, en caso afirmativo, describir las medidas de corrección o reparación que se hubieran adoptado al respecto<sup>54</sup>.

El derecho a alegar y probar la aplicación de medidas de corrección que acrediten la fiabilidad del licitador sólo desaparece en aquellos casos en los que la exclusión aparezca como parte de una sanción impuesta o confirmada mediante sentencia judicial firme. En estos casos, el operador no podrá invocar las medidas durante todo el periodo de exclusión fijado en la resolución judicial. Sin embargo, no existe ningún inconveniente en reconocer este derecho mientras la sanción no haya sido confirmada judicialmente o la sentencia no haya adquirido firmeza<sup>55</sup>.

Por el contrario, la resolución -ya sea esta administrativa o judicial- en la que se aplique al licitador alguno de los programas de colaboración o clemencia, demostrando la cooperación para investigar o restaurar la competencia vulnerada, resulta suficiente para que el órgano de contratación acuerde mantenerlo en el procedimiento de licitación<sup>56</sup>. En la

---

<sup>53</sup> Sentencia del TJUE de 17 de mayo de 2018, Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras c. Ecoservice projektai» UAB, C-531/16 (en adelante, Sentencia Ecoservice Projektai), apartado 25.

<sup>54</sup> En las diferentes plataformas que permiten cumplimentar el DEUC, se ha recogido en el “Apartado C.- Motivos referidos a la insolvencia, los conflictos de intereses o la falta profesional”; subapartado “Acuerdos con otros operadores económicos destinados a falsear la competencia.” En el que aparece disponible la pregunta “¿Ha celebrado el operador económico acuerdos con otros operadores económicos destinados a falsear la competencia? ¿Se han adoptado medidas para demostrar su credibilidad («autocorrección»)?”; así como la posibilidad de incorporar una descripción detallada de las adoptadas. Sirva de ejemplo el formulario interactivo de la Plataforma de Contratación del Estado; accesible en (última visita en 04.05.2026): <https://visor.registrodelicitadores.gob.es/espd-web/filter?lang=es>

<sup>55</sup> Sentencia Vert Marine, apartados 18 a 21.

<sup>56</sup> Sentencia el TJUE de 24 de octubre de 2018, Vossloh Laeis GmbH c. Stadtwerke München GmbH, C-124/17 (en lo sucesivo, Sentencia Vossloh Laeis), apartado 31.

normativa española de defensa de la competencia, estos programas aparecen reconocidos en los artículos 65 y 66 de la LDC; los cuales permiten, respectivamente, una exención o reducción de la sanción correspondiente a la infracción descubierta.

En estos supuestos, además de la colaboración prestada con las autoridades de supervisión, el órgano de contratación deberá valorar si se han adoptado medidas y si éstas se han revelado como suficientes y adecuadas para reparar los daños causados o, en su caso, prevenir futuras restricciones a la libre competencia.

Además de las citadas, el licitador afectado puede presentar todo tipo de pruebas sobre las medidas, siempre que sean aplicables al caso concreto de la licitación en la que se duda de su fiabilidad. La propia Directiva 2014/24/CE enumera, a título enunciativo y no exhaustivo, algunos ejemplos de medidas concretas, como las que se refieren al personal y a la organización, la ruptura de vínculos con las personas o entidades que hubieran participado en las conductas ilícitas, la implantación de sistemas de información y control, la creación de estructuras de auditoría interna para supervisar el cumplimiento y adopción de normas internas de responsabilidad o la indemnización de los perjuicios causados por las conductas anticompetitivas<sup>57</sup>.

En relación a este último supuesto, la indemnización debe ajustarse a las previsiones del Título VI de la LDC<sup>58</sup>, en función de la infracción cometida y el tipo de perjuicios que se hayan producido. Transponiendo la regulación comunitaria en esta materia<sup>59</sup>, la ley se preocupa de establecer parámetros objetivos que permitan la total remoción de los efectos directos e indirectos de la conducta en el mercado, así como establecer previsiones para

---

<sup>57</sup> Considerando 102 de la Directiva 2014/24/CE.

<sup>58</sup> La LDC regula en su Título VI “*De la compensación de los daños causados por las prácticas restrictivas de la competencia*”, artículos 71 a 81, el derecho a la reparación, procedimiento, sujetos responsables y forma de valorar las indemnizaciones de los daños causados por infracciones a la libre competencia.

<sup>59</sup> Véase la Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2014, relativa a determinadas normas por las que se rigen las acciones por daños en virtud del Derecho nacional, por infracciones del derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea (en lo sucesivo, Directiva 2014/104/CE).

aquellos supuestos en los que las partes consensuen un acuerdo extrajudicial o la suspensión de todos los procedimientos judiciales en tramitación con vistas a una conclusión convencional entre las diferentes partes.

La decisión del órgano de contratación al valorar la incidencia de las medidas sobre la fiabilidad del licitador debe ser motivada; particularmente si llega a la conclusión de que éstas no se estiman suficientes para garantizar la integridad del mismo. Su valoración debe ser proporcionada -esto es, teniendo en cuenta la gravedad de la infracción y circunstancias que concurran- y teniendo en cuenta todas las pruebas -ya sean aportadas por el licitador o disponibles por cualquier otro medio<sup>60</sup>. –

Para ello, se tendrán en cuenta tanto las medidas ya adoptadas, como las que se puedan adoptar durante el curso del procedimiento de contratación. Esta última posibilidad cobra una importancia singular en aquellos casos en los que el operador principal corre el riesgo de ser excluido como consecuencia de infracciones de la competencia cometidas por una entidad que va a completar su solvencia o con la que pretende subcontratar una parte de las prestaciones. En estos casos, si no se da la oportunidad al licitador principal de corregir esta situación, se podría acordar la exclusión “(...) *no como consecuencia de un incumplimiento que se le pueda imputar, sino por un incumplimiento cometido por una entidad a cuya capacidad tiene intención de recurrir y frente a la que no dispone de ninguna facultad de control*”, por lo que se vulneraría el expresado principio de proporcionalidad en la valoración de su fiabilidad y las medidas correctoras a adoptar<sup>61</sup>. Idéntica orientación debe presidir el tratamiento de la posible exclusión ante la existencia de personas infractoras dentro de la empresa; en cuyo caso deberá valorarse si éstas han sido reemplazadas o, si esto no se ha podido ultimar en el momento en el que se tramita el procedimiento de adjudicación, cuáles

---

<sup>60</sup> Sentencia del TJUE de 30 de enero de 2020, Tim SpA c. Consip SpA, C-395/2018, apartados 50 y 51; y Sentencia Vossloh Laeis, apartado 25.

<sup>61</sup> Sentencia del TJUE de 3 de junio de 2021, Rad Service Srl Unipersonale y otros c. Del Debbio SpA. y otros, C-210/2020, apartado 39.

han sido las medidas adoptadas para garantizar que no puedan implicar al operador en otro comportamiento anticompetitivo ilegal.

En cualquier supuesto en el que se deba valorar la existencia de medidas correctoras y su efectividad una vez adoptadas, cobra especial significación la colaboración y cooperación de los órganos responsables del procedimiento de contratación y las autoridades de supervisión de la competencia. Con este propósito puede y debe acudir a la posibilidad de solicitar informes complementarios a la autoridad de competencia que contempla el párrafo séptimo del artículo 150. 1º de la LCSP, los cuales deberán ser emitidos en el improrrogable plazo de tres días.

### **3. El acuerdo colusorio**

Con carácter general, el acuerdo colusorio se ha definido anteriormente como las actuaciones convenidas entre operadores económicos encaminadas a restringir o falsear la competencia en un procedimiento de adjudicación de un contrato público.

En palabras de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado la colusión se produce “*cuando distintos oferentes presentados en una licitación pública llegan a acuerdos para fijar el precio o cualquier otra condición comercial, o para repartirse el mercado, con el objetivo de obtener mayores beneficios del concurso o subasta pública.*”<sup>62</sup>

De estas definiciones podemos extraer dos notas fundamentales que merecen ser analizadas por separado: la concertación o convenio entre los participantes, por un lado, y la finalidad de restringir la competencia -en las restricciones por objeto- o mediante la producción de un efecto apreciable y significativo en el mercado de bienes y servicios -en las que se califican por efecto. -

---

<sup>62</sup> Resolución del TACRC nº 659/2019 -recurso nº 414/2019- en la que se cita el Informe de la JCCA nº 53/2010, de 10 de diciembre.

Empezando por esta última característica, debemos subrayar que el acuerdo colusorio debe convenirse y ejecutarse con la finalidad de reducir la competencia en el mercado de las prestaciones a que se refiere el contrato. Como hemos apuntado con anterioridad, esta categorización abarca tanto las restricciones por objeto como por efecto, con independencia de la apariencia formal en la que se manifiesten y de la cobertura legal de que pudieren gozar los negocios jurídicos que los instrumenten. Desde sus inicios, los Tratados constitutivos no han establecido “*prejuicio de ningún tipo contra una categoría de acuerdos determinada por su naturaleza jurídica*”, atendiendo única y exclusivamente a sus efectos sobre la libre competencia en los Estados miembros<sup>63</sup>.

Por otro lado, el acuerdo debe provocar un efecto apreciable en la competencia. Para calificar ese efecto “*apreciable*”, el artículo 5 de la LDC remite al desarrollo reglamentario para la determinación de las llamadas conductas ‘*de minimis*’. Del mismo se puede concluir que ningún acuerdo colusorio que se produzca en el ámbito de la contratación administrativa puede ser considerado como irrelevante por el restringido ámbito en el que ésta se desenvuelve. De esta forma, cualquiera de los acuerdos colusorios llevados a cabo en una licitación cumple alguna de las condiciones que el artículo 2. 1º del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (en adelante, RD 261/2008), para quedar fuera de las llamadas conductas menores por no afectar significativamente a la competencia en el mercado<sup>64</sup>.

En segundo lugar, el acuerdo colusorio requiere la concertación entre licitadores.

Anteriormente ya hemos apuntado que la existencia de varias partes resulta esencial para delimitar la noción del acuerdo o práctica colusoria y diferenciarlo de los supuestos de

---

<sup>63</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea de 30 de junio de 1966, *Société Technique Minière (LTM) c. Maschinenbau Ulm GmbH*, C-56/65 F.J. 2.

<sup>64</sup> Este precepto establece que: “*Con independencia de lo establecido en el artículo anterior, no se entenderán de menor importancia las conductas entre competidores que tengan por objeto, directa o indirectamente, de forma aislada o en combinación con otros factores controlados por las empresas partícipes: a) La fijación de los precios de venta de los productos a terceros; b) la limitación de la producción o las ventas; c) el reparto de mercados o clientes, incluidas las pujas fraudulentas, o la restricción de las importaciones o las exportaciones.*”

abuso en la posición dominante del mercado<sup>65</sup>. Además, en el campo de la contratación pública encontramos una dificultad añadida para deslindar los supuestos estudiados -en los que procederá la exclusión en base al artículo 150. 1º de la LCSP- de los casos de vulneración del principio de proposición única -en los que el rechazo de la oferta se fundamenta en la infracción de lo establecido en el artículo 139. 3º de la LCSP<sup>66</sup>.

El principio de proposición única se aplica a todos los licitadores y encuentra su fundamento en prohibir que: “(...) *no pueda un licitador presentar dos proposiciones es evitar situaciones ventajistas contrarias a los principios de igualdad y concurrencia, de modo tal que compita contra sí mismo con diversas posibilidades de resultar adjudicatario*”<sup>67</sup>, todo ello con independencia de su dependencia o vinculación con otros sujetos intervinientes en la licitación. A diferencia de los acuerdos colusorios, la vulneración del principio de proposición única supone la existencia de un único ofertante -actuando primero por sí mismo y, simultáneamente, en unión con otros bajo cualquier forma- y que éste formule dos o más proposiciones cuyo contenido difiere, ya sea en los precios o en las condiciones que se ofrecen al órgano licitador.

Es precisamente el requisito adicional de la concertación entre ofertas u oferentes el que permite distinguir cuándo nos encontramos ante supuestos de acuerdos o prácticas colusorias con independencia de que se haya respetado el principio de proposición única.

La cuestión no es pacífica y no faltan autores que se inclinan por defender que, cuando las ofertas concertadas han sido presentadas por licitadores pertenecientes a un mismo grupo

---

<sup>65</sup> Vid supra nota 19.

<sup>66</sup> Este último establece que: “Cada licitador no podrá presentar más de una proposición, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 142 sobre admisibilidad de variantes y en el artículo 143 sobre presentación de nuevos precios o valores en el seno de una subasta electrónica. Tampoco podrá suscribir ninguna propuesta en unión temporal con otros si lo ha hecho individualmente o figurar en más de una unión temporal. La infracción de estas normas dará lugar a la no admisión de todas las propuestas por él suscritas.”

<sup>67</sup> Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (en adelante, TACPCM) nº 381/2018, de 5 de diciembre -recurso nº 377/2018-; en la que se reproduce el Informe nº 2/2017, de 1 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya.

de empresas, no estaríamos ante una práctica colusoria, sino ante una vulneración del principio de proposición única y, en consecuencia, no podría aplicarse el procedimiento de exclusión previsto en el artículo 150. 1º de la LCSP<sup>68</sup>.

Sin embargo, debemos disentir de esta postura con fundamento en el distinto tratamiento que los grupos de empresas reciben en la normativa de defensa de la competencia, por un lado, y de contratación pública, por el otro. En este sentido, el derecho de la competencia parte de la premisa que las diferentes entidades pertenecientes a un mismo grupo empresarial no compiten entre sí y que, en cualquier caso, la conducta que tienen proscrita es el abuso de la posición dominante que en virtud de su actuación coordinada hayan podido consolidar en un mercado determinado. Por el contrario, la legislación sobre contratos del sector público permite que los licitadores que formen parte de un grupo de empresas compitan entre sí para una determinada adjudicación, siempre que al hacerlo cumplan determinados requisitos de información y conducta<sup>69</sup>. El requisito principal para admitir esta forma conjunta de participación es que no exista ningún tipo de concertación entre los licitadores vinculados.

Tal y como indica la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya, la jurisprudencia del TJUE “*plantea una suerte de solución basada en la clásica teoría del fraude de Ley*”<sup>70</sup>. Si bien la normativa contractual permite que empresas de un mismo grupo presenten ofertas distintas, lo que no permite es que los licitadores utilicen estas reglas con la finalidad de adulterar la adjudicación en su beneficio.

---

<sup>68</sup> PALOMA RODRÍGUEZ PÉREZ, ROSARIO Y LARREA VILLAROYA, FLORENCIO. “*Prácticas colusorias y ofertas coordinadas de empresas en la Ley de Contratos del Sector Público*”, Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, nº 77, 2021, p. 130.

<sup>69</sup> Véase el DEUC (vid supra nota 54), en su apartado A “*Información sobre el operador económico*”, subapartado “*¿Está participando el operador económico en el procedimiento de contratación junto con otros?*”; en el que se incluyen datos específicos sobre los diferentes participantes y ofertas presentadas.

<sup>70</sup> Informe nº 2/2017, de 1 de marzo, de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya, consideración jurídica II, p. 5. Accesible en (última visita 04.05.2026): <https://contractacio.gencat.cat/ca/gestionar-contractacio/cercador-informes-jcca#/detail?id=7296>

Para eludir la exclusión por este motivo, las ofertas deben ser autónomas e independientes. De esta forma, si el poder adjudicador llega a la conclusión de que las ofertas están coordinadas o concertadas para obtener alguna ventaja injustificada respecto a los otros licitadores, procederá la exclusión de todos ellos<sup>71</sup>.

La jurisprudencia comunitaria ha precisado que los diferentes instrumentos de asociación empresarial pueden manifestarse en una multiplicidad de formas y finalidades. Muchas de ellas no excluyen la autonomía entre sus participantes en cuestiones relativas a su política comercial o actividades económicas, entre las que se incluyen los procedimientos de contratación. En muchos casos, la independencia y confidencialidad pueden garantizarse tanto a través de regulaciones estatutarias o internas, como mediante instrumentos de naturaleza contractual suscritos entre los intervinientes<sup>72</sup>.

Para efectuar esta valoración, el derecho de la competencia parte de un concepto funcional de empresa, rechazando interpretaciones meramente formalistas o basadas simplemente en su categorización con arreglo al derecho mercantil. Así, este ordenamiento considera empresa a *“cualquier entidad que ejerza una actividad económica con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación.”*<sup>73</sup>

Las características relevantes para definir una “empresa autónoma” a los efectos estudiados se pueden resumir en tres principios: a) debe tratarse de una persona física, jurídica o una entidad a la que la ley reconozca titularidad o ejercicio de derechos; b) debe ejercer una actividad económica; c) y ésta debe desarrollarse de forma autónoma en relación a otros sujetos que tengan las dos primeras características enunciadas.

---

<sup>71</sup> Sentencia Ecoservice Projektoi, apartado 38.

<sup>72</sup> Sentencia del TJUE de 19 de mayo de 2009, Assitur Srl c. Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano, C-538/07 (en adelante, Sentencia Assitur), apartado 31.

<sup>73</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea de 23 de abril de 1991, Klaus Höfner y Fritz Elser c. Macroton GmbH., C-41/90, apartado 21.

No existe ningún impedimento para que, en aquellos casos en los que no nos encontremos formalmente ante un grupo empresarial de conformidad con el artículo 42 del Código de Comercio, los órganos de contratación y tribunales revisores acudan a la teoría del levantamiento del velo. La cual: “(...) *permite traspasar la apariencia de personalidad independiente, para deshacer lo ficticio e irrumpir en la realidad, lo que, en supuesto como en el analizado, se traduciría en que las ofertas procedentes de dos o más sociedades deberían ser consideradas como formuladas por un mismo licitador.*”<sup>74</sup>

Las mismas resoluciones enumeran, con apoyo en citas jurisprudenciales, algunas de las circunstancias que los tribunales han considerado como reveladoras de una dependencia incompatible con la autonomía que debe presidir la formulación de ofertas; tales como las circunstancias de su constitución, el parentesco entre quienes desempeñan los cargos de administración, el domicilio o sede común, la titularidad del capital social, la coincidencia del objeto social o actividad a la que se dedican. Entre otros, la doctrina administrativa ha calificado como indicios reveladores de falta de autonomía la existencia de una misma dirección de internet, teléfono e información sobre los operadores económicos relacionados, cuando además se constata: “(...) *una identidad absoluta en la forma y el contenido de ambas ofertas técnicas, ya que es idéntica la presentación formal de los documentos (orden de los documentos, tablas, cuadros, etc.).*”<sup>75</sup>

Por otro lado, la exclusión automática basada en la mera existencia de una relación de control, sin consideración a la eventual autonomía o independencia de las ofertas, resulta contrario al principio de proporcionalidad que debe presidir la aplicación del artículo 57. 4º d) de la Directiva 2014/24/CE<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Por todas, véanse las resoluciones del TACRC nº 211/2019, de 8 de marzo, -recurso nº 52/2019-; nº 1278/2019, de 11 de noviembre -recurso nº 1068/2019-; y nº 548/2020, de 17 de abril -recurso nº 253 y 254/2020-.

<sup>75</sup> Resolución del TACRC nº 659/2019, de 20 de junio -recurso nº 414/2019-.

<sup>76</sup> Sentencia del TJUE de 8 de febrero de 2018, Lloyd’s of London c. Agenzia Regionale per la Protezione dell’Ambiente della Calabria, C-144/17 (en lo sucesivo, Sentencia Lloyd’s of London), apartado 35.

Tal y como apunta el Servicio de Asesoramiento y Normalización de los Procedimientos de Contratación de Castilla la Mancha<sup>77</sup>, además de la suministrada en el DEUC, el órgano de contratación puede requerir a los licitadores la aportación de cualquier información o documentación societaria adicionales en todos aquellos casos en los que dude sobre los vínculos y circunstancias que rodean a licitadores específicos dentro de un procedimiento de adjudicación por la vía que establece el párrafo tercero del artículo 140 de la LCSP<sup>78</sup>.

Así, la mera constatación de que ha existido algún tipo de concertación, sin importar su forma o la manera en la que ésta se haya ejecutado, resulta suficiente para excluir a todos los licitadores cuyas ofertas se hayan visto influenciadas por esa relación entre ellas<sup>79</sup>.

Para abordar la determinación de estas circunstancias, el nivel probatorio exigido y sus consecuencias sobre el acuerdo de exclusión, debemos detenernos para examinar el concepto de indicio de los actos y conductas colusorias.

#### **4. Los indicios de conductas colusorias.**

La decisión de activar el mecanismo de exclusión en un procedimiento de contratación debe descansar en la detección de indicios que pongan de manifiesto la posible existencia de acuerdos o prácticas colusorias.

---

<sup>77</sup> Consulta nº 80/2024, de 18 de septiembre de 2024, sobre Indicios de conductas colusorias y remisión a la autoridad de competencia. Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Administración Digital. Accesible en (última visita 04.05.2026): <https://contratacion.castillalamancha.es/sites/default/files/infocontrataclm/DESCARGAR%20%20CONSULTA%2080-2024.pdf>

<sup>78</sup> El artículo 140. 3º de la LCSP establece que: “El órgano o la mesa de contratación podrán pedir a los candidatos o licitadores que presenten la totalidad o una parte de los documentos justificativos, cuando consideren que existen dudas razonables sobre la vigencia o fiabilidad de la declaración, cuando resulte necesario para el buen desarrollo del procedimiento y, en todo caso, antes de adjudicar el contrato.”

<sup>79</sup> Sentencia Assitur, apartado 32.

La dificultad de probar los acuerdos y prácticas colusorias se ve suavizada por la posibilidad de que éstos sean acreditados, no sólo mediante pruebas directas, sino también a través de las presunciones o de la constatación de indicios acompañados del razonamiento conclusivo que revele el discurrir del órgano de contratación.

Por ello, tanto las Directivas europeas como el artículo 150 de la LCSP y normativa concordante se refieren al indicio como elemento probatorio mínimo y necesario al que se debe referir la motivación del acuerdo de inicio del incidente de exclusión.

Con carácter general, el indicio se distingue de la prueba directa y de las presunciones. A diferencia de la prueba directa, el indicio supone la constatación de la existencia de un hecho a través de circunstancias ya acreditadas. Si bien la distinción con las presunciones resulta más difícil, éstas suponen la prueba –*iure et de iure*’ o con carácter ‘*iuris tantum*’- de un hecho presunto, no acreditado, como consecuencia de la plena constatación de un hecho al que se vincula el primero, ya sea por efecto de la ley o del razonamiento judicial mediante un enlace preciso y directo basado en las reglas del criterio humano. El concepto de indicio también puede diferenciarse de las meras sospechas o conjeturas, ya que éste requiere la existencia de uno o varios hechos previos plenamente acreditados en el procedimiento, mientras que las segundas no necesitan partir de los presupuestos fácticos probados con anterioridad para su elaboración.

A diferencia de los anteriores, el indicio supone la prueba, a través de una o varias de sus manifestaciones constatadas, de un acto complejo -el acuerdo o práctica colusoria-, el cual está constituido por una pluralidad de actos o manifestaciones diversas que, a su vez, pueden ser simultáneos o sucesivos y previos, coetáneos e incluso posteriores al mismo procedimiento de adjudicación del contrato.

En este sentido, el indicio no constituye un medio probatorio. De la doctrina del Tribunal Constitucional podemos extraer que el indicio es un hecho probado conforme a las reglas generales del proceso o procedimiento que adquiere, por sí o en unión de otros, una relevancia singular por suponer la existencia de un hecho a través de un razonamiento de

inferencia y deducción sin que resulte admisible cualquier otra explicación coherente del mismo hecho<sup>80</sup>.

En el campo del derecho de la competencia implica que la existencia del acuerdo o práctica colusorios puede inferirse de una serie de actos, circunstancias y coincidencias que revelen una infracción de las normas que rigen la libre competencia en los mercados siempre que, valorados en su conjunto, no exista ninguna explicación coherente a los mismos y éstos sean precisos, objetivos y concordantes<sup>81</sup>.

La jurisprudencia casacional en infracciones a la libre competencia también ha recogido esta línea argumental, defendiendo que, ante la dificultad de encontrar pruebas directas de estas conductas, cabe acudir a los indicios siempre que éstos: *“(...) resulten probados de forma directa, tengan fuerza persuasiva, produzcan una convicción suficiente en el juzgador, se encuentren en directa relación con las consecuencias que se pretenden extraer de los mismos y no exista una explicación alternativa que permita desvirtuar las conclusiones a las que llega la Administración.”*<sup>82</sup>

La Directiva concede a los poderes adjudicadores un margen de apreciación razonablemente amplio sobre qué deben considerarse como indicios reveladores de las conductas anticompetitivas. En cualquier caso y sin perjuicio de la asistencia de las

---

<sup>80</sup> Nos referimos, por todas, a la Sentencia del Tribunal Constitucional, Sala Primera, nº 174/1985, de 17 de diciembre -recurso nº 558/1983-.

<sup>81</sup> Sentencias del TJUE de 21 de enero de 2016, Eturas UAB. y otros c. Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba, C-74/14, apartados 36 y 37; y de 17 de septiembre de 2015, Total Marketing Services S.A. c. Comisión, C-634/13 P, apartados 27 y 31.

<sup>82</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante, TS), Sección 3ª, nº 1767/2024, de 6 de noviembre -recurso nº 5570/2022.- En este caso, se consideraron indicios reveladores de concertación la decisión simultánea de dos operadores de extender a todos sus clientes, manteniendo los mismos precios de suscripción, los derechos de visualización de las competiciones de la UEFA Champions League desde la temporada 2012/13 hasta el final de la temporada 2013/2014.

autoridades de competencia, esta valoración corresponde en exclusiva a los órganos encargados del procedimiento de licitación<sup>83</sup>.

Entre otras, la Sentencia Ecoservice Projektai<sup>84</sup> ha enumerado los requisitos que deben concurrir para acudir a la prueba indiciaria; los cuales podemos resumir en que: i) los indicios deben estar plenamente acreditados; ii) deben ser plurales o, excepcionalmente puede tratarse de un único indicio, pero de singular potencia acreditativa; iii) deben ser concomitantes al hecho que se pretende probar; iv) cuando sean varios indicios, debe existir una relación entre los indicios de manera que se refuercen entre sí; y por último, v) la inferencia debe ser razonable, desde las reglas de la lógica y de la experiencia.

La valoración debe ser específica e individual para cada operador económico, independiente de cualquier decisión anterior de cualquier órgano de contratación o supervisión, con pleno respeto al principio de proporcionalidad y el derecho del licitador de formular alegaciones y presentar cualquier medida de corrección adoptada<sup>85</sup>.

El órgano de contratación debe evitar realizar presunciones generales que puedan llevar al rechazo automático de ofertas. En su lugar, debe valorar las pruebas obrantes en el procedimiento y las aportadas por el licitador afectado, mediante las que intente demostrar que su oferta es verdaderamente independiente y no pone en peligro la transparencia ni falsea la competencia en el procedimiento de adjudicación<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Sentencia del TJUE de 3 de octubre de 2019, Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93 SA c. Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere SA, C-267/18 (en lo sucesivo, Sentencia Delta Antrepriza), apartados 25 y 27; y Sentencia Vossloh Laeis, apartado 23.

<sup>84</sup> Vid supra nota 53.

<sup>85</sup> Auto CNS, apartado 34.

<sup>86</sup> Sentencia Lloyd's of London, apartados 35, 36 y 38; Sentencia Ecoservice projektai, apartado 38; y Sentencia Assitur, apartados 30 y 32.

Exige evaluar la conducta del licitador, incluyendo sus actuaciones dentro y fuera del procedimiento de adjudicación<sup>87</sup>, abarcando acciones y omisiones que deben ser apreciadas en el marco contractual y normativo a cuyo cumplimiento está obligado. Esto supone considerar, en conclusiones del Abogado General en el procedimiento de la Sentencia Delta Antrepriza “(...) *tanto una conducta activa, como es la falsificación, como una omisiva, puesto que la comunicación de información falsa, al igual que la ocultación de información verdadera, puede tener trascendencia en la decisión que adopte el poder adjudicador.*”

También alcanza las conductas de otros operadores en la licitación o en el mercado que se hayan podido concertar con el interesado cuya exclusión se debate. Entre otros, la misma jurisprudencia citada ha considerado como indicios el hecho de que un licitador ya ha celebrado un acuerdo de subcontratación con otro licitador del mismo procedimiento o ha encargado anticipadamente el material necesario para ejecutar el contrato antes de que haya finalizado la evaluación de las ofertas; la presentación de ofertas en un mismo procedimiento o lote y la presentación selectiva de ofertas en determinados lotes o regiones de tal forma que resulten turnos entre los mismos participantes y adjudicatarios; la oferta de precios más elevados que en contratos anteriores; la formulación de precios excesivamente altos o bajos en relación al presupuesto del contrato u otras ofertas que se hubieran formulado. Por el contrario, no se han considerado indicios suficientes para acreditar la colusión: la presentación de ofertas con segundos o minutos de diferencia en el correspondiente registro electrónico o el empleo de un vocabulario idéntico o similar en la formulación de sus ofertas técnicas.

La existencia de resoluciones administrativas o judiciales previas puede ser considerada por el órgano de contratación, pero no entra dentro del campo de aplicación del apartado cuarto, letra b), de la Directiva; en estos casos, la exclusión debe fundamentarse en la previa letra c) del mismo. La diferencia fundamental radica en el grado de certeza que tiene el órgano de contratación. Así mientras que la exclusión por prácticas colusorias puede

---

<sup>87</sup> El artículo 57. 5º, in fine, de la Directiva 2014/24/CE precisa que la valoración se realice: “(...) *en vista de los actos cometidos u omitidos antes del procedimiento o durante el mismo* (...)”

basarse en la existencia de indicios, el apartamiento por la comisión de una falta profesional grave -en materia de competencia- exige que el poder adjudicador “(...) pueda demostrar por medios apropiados que el operador económico ha cometido una falta profesional grave que pone en entredicho su integridad.”<sup>88</sup> Al referirse ambos motivos a infracciones contra la libre competencia -sancionadas o pendientes de ser sancionadas-, no existe ningún impedimento para que un licitador sea excluido por más de uno de estos motivos en un mismo procedimiento de contratación; esto es, por haber sido sancionado con anterioridad mediante resolución firme y existir, a su vez, indicios de actos y conductas colusorias en el procedimiento en tramitación. La competencia y autonomía de ambos pronunciamientos -el del órgano de contratación y la autoridad de competencia- obedece al ámbito diferenciado y bienes jurídicos que ambos buscan proteger, pudiendo llevarse a cabo por cualquier de los dos motivos de exclusión previstos<sup>89</sup>.

En este sentido, la Comisión europea cita, como ejemplo de indicios colusorios, la existencia de información sobre una investigación iniciada por la autoridad de competencia o sobre cargos penales presentados contra la dirección del licitador por presunta colusión, ya sea en el procedimiento de adjudicación en trámite o en otras licitaciones anteriores o simultáneas<sup>90</sup>. Sin embargo, la jurisprudencia del TJUE ha rechazado que la mera implicación de un operador en un caso de colusión anterior constituya, por sí misma, una razón para excluir su oferta si no se presentan otros indicios en el procedimiento en curso<sup>91</sup>. Las decisiones de otros poderes adjudicadores o autoridades de competencia (incluso extranjeros) no vinculan, ni deben predisponer, la decisión de exclusión en un procedimiento en el que no existan otras manifestaciones de conductas anticompetitivas.

---

<sup>88</sup> Artículo 57. 4º c) de la Directiva 2014/24/CE.

<sup>89</sup> Resolución del TACPCM nº 105/2025, de 13 de marzo -recursos nº 90 y 91/2025-.

<sup>90</sup> Comunicación 2021/C-91/01, p. 15.

<sup>91</sup> Sentencia Delta Antrepriza, apartado 27, y auto CNS, apartado 34.

La única excepción está constituida por aquellas decisiones previas de autoridades administrativas o judiciales que lleven aparejadas un periodo de exclusión durante todo el tiempo en el que éste se prolongue<sup>92</sup>.

El Tribunal Supremo ha zanjado la polémica alrededor de la competencia para imponer estas restricciones que, en nuestra legislación de contratos, se configura como un supuesto de prohibición de contratar. La prohibición de contratar no se trata de una sanción accesoria a la infracción de competencia, sino una consecuencia ‘*ope legis*’ en el que la resolución sancionadora de la autoridad supervisora actúa como presupuesto habilitante. Por ello, la prohibición para contratar puede ser reconocida por la resolución de la autoridad de defensa de la competencia. Por otro lado, cuando esta resolución sancionadora no contenga ninguna determinación, la fijación del alcance y la duración de la prohibición corresponde al órgano de contratación mediante el procedimiento específico previsto en el artículo 72.3 de la LCSP<sup>93</sup>.

A la hora de fijar su duración, tanto unos como otros, deben aplicar el principio de proporcionalidad, tomando en consideración las circunstancias concurrentes. De forma más específica, la misma jurisprudencia ha señalado que deben evaluarse, entre otros, la mala fe del operador económico, la estructura competitiva del mercado afectado por la prohibición de contratar, la viabilidad de las eventuales licitaciones, atendiendo a los efectos reales de la restricción temporal a la libertad de acceso al procedimiento de adjudicación, y a la pluralidad

---

<sup>92</sup> El artículo 57. 7º de la Directiva 2014/24/CE establece que: “*Mediante disposiciones legales, reglamentarias o administrativas y teniendo en cuenta el Derecho de la Unión, los Estados miembros precisarán las condiciones de aplicación del presente artículo. En particular, determinarán el período de exclusión máximo en caso de que el operador económico no haya adoptado las medidas que se señalan en el apartado 6 para demostrar su fiabilidad. Cuando una sentencia firme no haya establecido el período de exclusión, este no podrá exceder de cinco años a partir de la fecha de la condena por sentencia firme en los casos contemplados en el apartado 1, ni de tres años a partir de la fecha del hecho relevante en los casos contemplados en el apartado 4.*”

<sup>93</sup> Por todas, la Sentencia de la Sala 3ª del TS nº 218/2026, de 25 de febrero recurso nº 2564/2023-; en la que se citan los pronunciamientos anteriores en Sentencias de la misma Sala de 16 de diciembre de 2025 -recurso nº 9091/2022-, de 26 de enero de 2026 -recurso nº 20/2023- o de 18 de febrero de 2026 -recurso nº 2041/2023.

de agentes activos en el sector de la contratación pública afectado por la prohibición de contratar, así como también, la gravedad y duración de la infracción cometida y la participación en la misma. La prohibición puede adoptarse por el órgano de contratación - respecto de sus propios procedimientos- o por la autoridad de competencia -con el alcance general que se determine. -

La principal limitación de la exclusión es que, cuando pretenda imponerse por un periodo superior a tres años, deberá declararse o ser confirmada mediante sentencia firme<sup>94</sup>. La jurisprudencia comunitaria se ha preocupado de precisar que la fecha del “*hecho relevante*” para determinar el punto de partida del período de exclusión es aquella en la que la conducta ilícita del operador económico fue objeto de una resolución por parte de la autoridad competente, sin tener en cuenta la fecha en que se produjeron los hechos que dieron lugar a esa condena<sup>95</sup>.

Si un licitador afectado por la prohibición presentara una oferta durante el periodo de exclusión, el órgano de contratación podrá rechazar automáticamente su oferta sin necesidad de realizar ninguna evaluación.

Como hemos apuntado anteriormente, la participación del licitador en un procedimiento de transacción o clemencia anterior no puede considerarse automáticamente excluyente de la existencia de prácticas colusorias en otro procedimiento de contratación que se encuentre en tramitación<sup>96</sup>. En este sentido, debemos tener en cuenta que, si bien la decisión adoptada en el procedimiento de colaboración implica que el licitador admite haber participado en una práctica ilegal, no puede presuponerse de igual manera que esta conducta se esté produciendo en la nueva licitación, así como tampoco que el operador haya asumido

---

<sup>94</sup> El artículo 57. 7º in fine de la Directiva 2014/24/CE establece que: “*Cuando una sentencia firme no haya establecido el periodo de exclusión, este no podrá exceder de (...) de tres años a partir de la fecha del hecho relevante en los casos contemplados en el apartado 4.*”

<sup>95</sup> Sentencia Vossloh Laeis, apartados 38 y 41.

<sup>96</sup> *Vid supra* nota 56.

un compromiso de evitar estas prácticas en el futuro o que haya adoptado medidas efectivas para su cesación.

En el ámbito propio de sus respectivas atribuciones, la participación de las autoridades de competencia se limita a confirmar la existencia de indicios fundados de conductas colusorias para que el órgano de contratación adopte las decisiones que correspondan en el ámbito exclusivo de la admisión o rechazo de las ofertas presentadas. A su vez, esta decisión no prejuzga una futura decisión de las autoridades de competencia en el eventual procedimiento sancionador que puedan tramitar.

Estos ámbitos competenciales diferenciados se extienden en caso de impugnación. Por ello, no corresponde a los tribunales administrativos de recursos contractuales valorar si pudiera o no existir una práctica anticompetitiva entre licitadores, ya que su competencia no alcanza el conocimiento de las infracciones en materia de defensa de la competencia. Su función es revisora de los actos dictados en materia contractual, confirmando o anulando las decisiones adoptadas por el órgano de contratación y sin perjuicio de la posibilidad de denunciar los acuerdos y prácticas colusorias con amparo en el artículo 132 de la LCSP<sup>97</sup>. Del mismo modo y aunque pudiera resultar obvio, la posterior resolución del órgano revisor del recurso especial o la de la autoridad de defensa de la competencia no vulneran el principio ‘*non bis in idem*’ por responder, precisamente, a funciones y ámbitos competenciales distintos y diferenciados<sup>98</sup>.

## **5. Ejemplos prácticos de conductas colusorias.**

La correcta definición de las conductas contrarias a la libre competencia cobra una especial significación en el campo de las licitaciones públicas ya que existen determinadas

---

<sup>97</sup> Por todas, véase la resolución del TACRC nº 950/2015, de 16 de octubre -recurso nº 1016/2015-; y la resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía nº 183/2018, de 14 de junio -recurso nº 182/2018-.

<sup>98</sup> Resolución del TACPCM nº 74/2018, de 14 de marzo -recursos nº 35 y 60/2018-.

circunstancias que favorecen su aparición o, en su defecto, dificultan la prevención y represión de este tipo de infracciones. El mercado de la contratación pública es relativamente homogéneo, sobre todo en cuanto a las condiciones de demanda o innovaciones tecnológicas; su regularidad hace que las condiciones de la oferta pública se tornen previsibles y, en numerosas ocasiones, los bienes y servicios no cuentan con sustitutivos similares o competitivos; a su vez, el número de licitadores suele ser más restringido que la concurrencia general del mercado<sup>99</sup>.

Resulta imposible establecer una enumeración exhaustiva o categorías generales de todas las formas que pueden adoptar los diferentes acuerdos y prácticas colusorias en este campo. Sin embargo, pueden extraerse ejemplos o supuestos de hecho prácticos de las guías oficiales publicadas por las diferentes autoridades de supervisión y de los expedientes de investigación y sanción tramitados, de tal forma que ayuden a identificar algunas de las conductas anticompetitivas más comunes o singulares que se han producido en licitaciones públicas.

Algunas autoridades de supervisión han intentado sistematizar las conductas colusorias más habituales y enumerar una serie de categorías que, a efectos prácticos, resultan excesivamente reduccionistas y se ven superadas por la práctica de los infractores. Así, la Autoridad Catalana de la Competencia<sup>100</sup> enumera, con carácter general, la siguiente tipología de prácticas consistentes en:

---

<sup>99</sup> Uno de los primeros casos de colusión detectados se extendió durante los años 80 y 90 en la contratación del suministro de leche para los colegios públicos del Estado de Ohio en los Estados Unidos. Los estudios indicaron como circunstancias que habían favorecido el cártel: el hecho que el producto ofertado era idéntico, un mercado estable, y múltiples licitaciones repetidas en lotes pequeños (una por colegio y periodo). En este caso se propuso como mecanismo para prevenir la colusión entre licitadores la adición de los contratos de diferentes colegios. De esta forma el menor número de licitaciones unido al mayor tamaño de los lotes redujo la previsibilidad de los procedimientos y dificultó el reparto colusorio del mercado. Estudiado en PORTER, ROBERT H. y DOUGLAS, ZONA J., “Ohio School Milk Markets: An Analysis of Bidding”, National Bureau of Economics Research, Working paper 6037, mayo 1997. Accesible en -sólo disponible en inglés- (última visita 04.05.2026): <https://www.nber.org/papers/w6037>

<sup>100</sup> Guía para la detección de la colusión en la contratación pública, publicada por la Autoridad Catalana de la Competencia, de 9 de enero de 2024. Accesible en (última visita 04.05.2026):

- La formulación de ofertas de resguardo (*Cover Bidding*) también conocidas con el nombre de ofertas complementarias, de cortesía o simbólicas. Se trata de ofertas diseñadas para simular competencia y, de esta forma, se dificulta detectar la colusión. A su vez, estas ofertas suelen ser más elevadas o inaceptables.
- La eliminación de ofertas (*Bid Supression*). En este caso, el acuerdo previo consiste en que uno o más de los participantes acepten abstenerse, retirarse o presentar una oferta conjunta -ya sea en beneficio propio o de uno de ellos.
- Los acuerdos de asignación de mercados (*Market Allocation*). Los licitadores concertados, o bien se reparten el mercado por áreas geográficas o sectoriales, o bien, acuerdan asignarse adjudicaciones concretas.
- La rotación de ofertas (*Bid Rotation*) Los operadores concertados acuerdan repartirse por turnos cuál de ellos será adjudicatario; la rotación puede ser simple, donde cada una de las empresas gana el mismo número de contratos, o una rotación buscando la igualdad de ingresos o mantener volúmenes de mercado previamente pactados.

Tal y como hemos apuntado al comienzo de este estudio, la CNMC ha emitido criterios y directrices sobre la aplicación del motivo de exclusión previsto en el artículo 150 de la LCSP; entre ellos, el Acuerdo de la CNMC de 22 de noviembre de 2018 ha intentado sistematizar las conductas anticompetitivas más comunes en la contratación pública, con un carácter orientativo y no exhaustivo. Por razones expositivas, expondremos algunos de los precedentes administrativos y judiciales más significativos siguiendo la estructura del Acuerdo. Así, entre otros muchos, podemos distinguir las siguientes:

## Prácticas que afectan al número de operadores participantes.

En todos aquellos procedimientos de adjudicación en los que se presenten un número reducido de licitadores, deberá valorarse si se han presentado todos los que habitualmente operan en el mercado de los mismos bienes o servicios y las razones por las que algunos de ellos han rechazado formular ofertas.

Cuando nos encontramos ante restricciones por efecto, la detección de este tipo de prácticas exige, inexcusablemente, analizar el mercado afectado por la posible práctica de reparto y el carácter apreciable de sus efectos. Con esta finalidad, se revela particularmente útil la información disponible sobre otros mercados similares o la correspondiente a licitaciones anteriores a aquella en la que se duda sobre la existencia de un pacto entre operadores.

Sirva de ejemplo la sanción a 35 empresas por los acuerdos dirigidos a repartirse las adjudicaciones y fijar los precios en la licitación del transporte escolar en las Illes Balears, para el curso escolar 2016/2017; en el que resultó esencial la información sobre el transporte público licitado en las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera por diferentes Administraciones públicas y la comparación con la licitación del mismo contrato celebrada en el año 2003/2004<sup>101</sup>. En estos casos, la eventual segmentación del mercado o partes de él no es obstáculo para que concurra la unidad de acción exigida para apreciar la concertación de los participantes. Este fue el supuesto para la sanción a 9 adjudicatarios, por parte de la Autoridad vasca de la Competencia<sup>102</sup>, en diferentes licitaciones de transporte público, concertado y discrecional en las que, además de contribuir a la elevación de los precios de adjudicación, los participantes boicoteaban a las empresas rebeldes al cumplimiento de los acuerdos colusorios.

---

<sup>101</sup> Sentencia del Tribunal Supremo nº 420/2026, de 8 de abril -recurso nº 2932/2023-.

<sup>102</sup> Resolución complementaria del Consejo Vasco de la Competencia LEA/AVC nº 130-SAN-2016, de 15 de mayo de 2019, relativa al transporte de viajeros en Gipuzkoa. Accesible en (última visita 04.05.2026): [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/resoluciones/es\\_resoluci/Resoluci%C3%B3n%20Complementaria.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/resoluciones/es_resoluci/Resoluci%C3%B3n%20Complementaria.pdf)

Habitualmente, los acuerdos de reparto suelen incluir compensaciones entre los diferentes participantes. Éstas pueden consistir en prestaciones financieras directas o referirse a beneficios de carácter indirecto. Un ejemplo de reparto de beneficios indirectos lo constituye la sanción a diferentes prestadoras de tecnologías de la información que, además de concertar el reparto de adjudicaciones, se compensaban mediante la cesión de información comercial sensible a la que tenían acceso gracias a los contratos suscritos con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal, el Entorno SAP para Administraciones Autonómicas y Locales, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, y el Instituto Cervantes, entre otros<sup>103</sup>.

#### Ofertas incoherentes formuladas por un mismo licitador.

En numerosas ocasiones, la práctica colusoria puede detectarse acudiendo a la información histórica de licitaciones ante la misma o diferentes administraciones públicas. Con el objeto de facilitar estas consultas, han adquirido una importancia capital la Plataforma de Contratación del Sector Público que regula el artículo 347 de la LCSP y los respectivos portales de contratación de cada una de los entes públicos que ofrecen la información accesible sobre sus contratos y procedimientos de adjudicación.

Gracias a este tipo de herramientas, los órganos de contratación pueden detectar cuando los operadores incorporan diferencias sustanciales en las ofertas que presentan a licitaciones idénticas o similares y que no aparezcan justificadas por ningún cambio en éstas o los mercados de bienes y servicios que suministran.

De esta forma, algunos de los indicadores de alerta que revelan la incoherencia colusoria pueden ser los aumentos en los precios respecto a licitaciones anteriores o similares sin que aparezcan justificados por un incremento en los costes; las ofertas por encima del

---

<sup>103</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de septiembre de 2023, Sección 6ª –recurso nº 575/2018- (debemos advertir que la misma se encuentra pendiente de recurso de casación admitido por Auto de la Sección 1ª del Tribunal Supremo, de 12 de febrero de 2024 -recurso nº 8302/2023-).

presupuesto de licitación con el objeto de ser inadmitidas o de que ésta quede desierta; los aumentos repentinos e idénticos por varios licitadores en una o varias licitaciones sin justificación aparente; la presentación de presupuestos o estimaciones con diferencias significativas respecto de los exigidos en el mercado privado; la propuesta de precios distintos para los mismos bienes o servicios en diferentes territorios o ante diferentes Administraciones públicas; o el hecho de que varios licitadores incluyen las mismas partidas injustificadas o con valoraciones fuera de mercado. A su vez, la aparición de reducciones significativas en los precios de un contrato, ofertadas por las mismas empresas en las nuevas licitaciones tras la aparición de competidores, puede revelar que existió colusión en los anteriormente adjudicados.

#### Identidad en las ofertas presentadas.

La presentación de una o varias ofertas similares o equivalentes puede ser consecuencia de unas condiciones de competitividad extrema en determinados mercados en los que los operadores no gozan de márgenes para mejorar el contenido de sus proposiciones, ya sea cuantitativa o cualitativamente. Sin embargo, en muchas ocasiones constituye un indicio de la concertación de varios de ellos para reducir el ámbito de elección del órgano de contratación.

El elemento decisorio para identificar este tipo de ofertas coordinadas es la aparente ausencia de justificación sobre la homogeneidad que caracteriza a las proposiciones sobre las que se duda si han sido concertadas con finalidad colusoria.

Este tipo de prácticas presenta una especial dificultad de detección cuando las similitudes vienen referidas a ofertas técnicas, en las que cuestiones de índole logístico, estructural, tecnológico e incluso financiero constituyen una parte importante de la valoración administrativa. Así deberá atenderse a la identificación de condiciones tales como la identidad en los plazos de ejecución, modificaciones coordinadas de características ofertadas previamente o similitud en las características técnicas de los bienes o servicios.

La jurisprudencia europea se ha preocupado de precisar que la imposición de condiciones técnicas que no aparezcan justificadas constituye una práctica colusoria proscrita

por los Tratados. Por ello, la adjudicación de un contrato no puede suponer para el órgano de contratación la adquisición o contratación adicionales de bienes o servicios que no aparezcan proyectados en la licitación inicial<sup>104</sup>.

La identidad de ofertas como práctica colusoria puede tener su origen en la información previa intercambiada por los diferentes operadores. En uno de los casos sancionados por la Comisión europea, los futuros licitadores mantuvieron reuniones e intercambiaron información tecnológica y técnica sobre los productos -lectores de discos ópticos-, los cuales “(...) permitieron en particular a los miembros del cártel tener un conocimiento muy detallado de las intenciones de sus competidores antes incluso de iniciarse el procedimiento de licitación y, por consiguiente, prever su estrategia competitiva.”<sup>105</sup> La capacidad de previsión y concertación se conseguía gracias al flujo de información entre los miembros del cártel de las condiciones relativas a los precios, la producción existente y la capacidad de suministro, el estado de las existencias, la situación respecto a la cualificación o el momento de la introducción de nuevos productos o de mejoras

### El boicot a la licitación.

Ante licitaciones regulares, los participantes habituales se abstienen de concurrir o formulan ofertas inasumibles por el órgano de contratación con vistas a obtener una modificación de las condiciones de las licitaciones futuras. Al conseguir que la adjudicación inicial quede desierta, los operadores buscan que el poder adjudicador aumente el presupuesto

---

<sup>104</sup> La Sentencia del TJUE de 4 de octubre de 2011, Football Association Premier League Ltd. y otros c. QC Leisure y otros, C-403/2008, declaró que la compra obligatoria de un decodificador para la retransmisión de los partidos correspondientes la Premier League británica en Grecia se trataba de un requisito técnico en la oferta del adjudicatario que no estaba justificado en la licitación de la licencia de radiodifusión.

<sup>105</sup> Sentencia del TJUE de 12 de julio de 2019, Toshiba Samsung Storage Technology Corp. c. Comisión europea, T-8/2016 (en los sucesivos, Sentencia Toshiba). Así como las sentencias de igual fecha en los asuntos T- 1/2016; T-762/2015; T-772/2016.

del contrato, cambie determinadas condiciones o acuda a procedimientos como el negociado, con la consiguiente restricción de los participantes admitidos.

En ocasiones, el boicot a la licitación puede tener por objeto obligar a la Administración a optar por vías de contratación más beneficiosas para los operadores del mercado. Este fue el supuesto de sanción a empresas fabricantes de absorbentes para la incontinencia grave de la orina en adultos las cuales, mediante una estrategia coordinada de interposición de recursos administrativos y judiciales, consiguieron paralizar, suspender, demorar o declarar desiertas numerosas licitaciones públicas en los sistemas sanitarios de diferentes Comunidades autónomas. El bloqueo del canal institucional de suministro obligó a éstas a acudir al canal farmacéutico para adquirir los mismos productos de los mismos fabricantes, pero a un precio superior al fijado normativamente para el canal previsto para las autoridades sanitarias<sup>106</sup>. Los procedimientos judiciales posteriores a que este expediente dio lugar sirvieron para aclarar cuestiones conexas, tales como confirmar la responsabilidad de aquellas empresas que, teniendo conocimiento de la práctica colusoria, no operaban directamente en el mercado principal en el que ésta se produjo sino en mercados secundarios vinculados al primero<sup>107</sup>.

Una forma indirecta de paralizar futuras licitaciones fue la ejecutada por un cártel de empresas que adoptaban conjuntamente las decisiones sobre si aceptaban o no las prórrogas de los contratos que habían sido adjudicados a sus miembros. En función de la probabilidad de que nuevas empresas participaran en las nuevas licitaciones, los miembros del cártel aceptaban las prórrogas y demoraban las futuras convocatorias impidiendo su entrada en el

---

<sup>106</sup> Resolución de la Sala de Competencia de la CNMC, de 26 de mayo de 2016 -expediente S/DC/0504/14 AIO. - Accesible en (última visita 04.05.2026): <https://www.cnmc.es/expedientes/sdc050414>

<sup>107</sup> Sentencia del Tribunal Supremo nº 531/2020, de 21 de mayo -recurso nº 7880/2018-.

mercado del suministro de alimentos a hospitales, residencias de mayores, centros de día, colegios y centros penitenciarios<sup>108</sup>.

### Formulación de ofertas no competitivas.

Las proposiciones no competitivas hacen referencia a una multiplicidad de supuestos caracterizados por la insuficiencia de las condiciones ofertadas, ya sea técnicamente o por el precio notoriamente inferior o superior al propio de la adjudicación.

Las llamadas ofertas de acompañamiento o de cobertura son aquellas que carecen de cualquier oportunidad razonable de obtener la adjudicación, pero se formulan con la finalidad de crear una falsa apariencia de concurrencia competitiva.

La anterior CNC sancionó a varias empresas de gestión de residuos sanitarios por el reparto de adjudicaciones en varias Comunidades autónomas celebradas en los años 1994 a 2007. Además de recurrir a Uniones Temporales de Empresas (en adelante, UTE's) no justificadas, los infractores turnaban los ganadores presentando posturas encubiertas y retirando ofertas ya presentadas<sup>109</sup>.

Por otro lado, el ejemplo más extendido de ofertas no competitivas es la concertación de los precios en las licitaciones. En estos casos, los operadores pactan previamente los precios que van a ofertar a uno o varios procedimientos de adjudicación con el objeto de obtener un mayor beneficio en una o en un conjunto de licitaciones. En estos casos, se discute cual es el momento de comisión de la infracción y si ésta tiene el carácter de continuada. La jurisprudencia comunitaria ha precisado, en un supuesto de un contrato de obras de

---

<sup>108</sup> Resolución de la Sala de Competencia de la CNMC, de 10 de julio de 2024 -expediente S/0016/21, SUMINISTRO DE ALIMENTOS. - Accesible en (última visita 04.05.2026): <https://www.cnmc.es/expedientes/s001621>

<sup>109</sup> Resolución del Consejo de la CNC de 18 de enero de 2010 -expediente S/0014/07. Gestión de Residuos Sanitarios. - Accesible en (última visita 28.04.2026): <https://www.cnmc.es/expedientes/s001407>

construcción de una línea de transporte de electricidad de alta tensión por precio único, que la comisión de la infracción comienza con la presentación de la oferta y hasta la fecha de la firma del contrato. Este plazo se aplica siempre que las características globales del contrato ya hayan quedado predeterminadas, entre ellas el precio con carácter esencial, y con independencia de cuando se produzcan los pagos en ejecución del contrato<sup>110</sup>.

Esta determinación no está exenta de polémica ante la posibilidad que, pese al acuerdo colusorio, el infractor no resulte adjudicatario. En estos casos, si bien el momento inicial permanece inalterado, se discute sobre el momento en que finaliza la infracción: el mismo de presentación de la oferta, aquel en el que se resuelve la adjudicación o, en su caso, cuando el órgano de contratación acuerda la exclusión con arreglo al artículo 150 de la LCSP. Este debate se encuentra, a fecha del presente estudio, pendiente de resolución en recurso de casación ante el Tribunal Supremo<sup>111</sup>.

Otro ejemplo paradigmático de ofertas anticompetitivas es la formulación de proposiciones en baja temeraria. En ellas, los licitadores concertados presentan una o varias ofertas por debajo de los límites prefijados por el pliego o, en defecto de previsión, de los establecidos para el cálculo de ofertas desproporcionadas o temerarias que establece el artículo 85 del RD 1098/2001. Para ello, los infractores no dudan en presentar proposiciones por debajo de los costes de producción. Posteriormente, estas ofertas no cumplen los requisitos técnicos o de solvencia inicialmente exigidos o provocan la expulsión de aquellos licitadores que sí han respetado la viabilidad de las prestaciones ofrecidas.

Como caso singular, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha precisado que no nos encontramos ante una conducta colusoria cuando los precios ofertados como temerarios lo sean en cumplimiento de una obligación legal prevista en la normativa de aplicación al licitador. Este pronunciamiento correspondió a una impugnación de la adjudicación de un servicio de notificación municipal a favor de la sociedad estatal

---

<sup>110</sup> Sentencia del TJUE de 14 de enero de 2021, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, c. Eltel Group Oy, C-450/2019.

<sup>111</sup> Auto dictado por la Sección 1ª del Tribunal Supremo, de 25 de marzo de 2026 -recurso nº 715/2026-.

Correos y Telégrafos S.A., la cual justificó su baja temeraria con el objetivo de dar cumplimiento al servicio postal universal que tiene encomendado por disposición legal<sup>112</sup>.

Interpretando la anterior Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa<sup>113</sup> planteó el supuesto de un procedimiento de adjudicación en el que concurren varios licitadores pertenecientes al mismo grupo empresarial y uno o varios formulan ofertas calificadas como baja temeraria. El informe interpreta el artículo 86 del RD 1098/2001 en el sentido en que sólo se tomará en consideración la oferta más baja de las presentadas por el mismo grupo. De esta forma, la exclusión de las ofertas de empresas pertenecientes a un mismo grupo se produce a los solos efectos de determinación de la media aritmética, pero no implica que aquellas que no sean la más baja se les exija justificación de su viabilidad o se les excluya de la adjudicación.

#### Patrones de comportamiento sospechoso entre los licitadores.

Analizar la conducta de los operadores fuera de la licitación en la que se duda sobre su exclusión puede conducir a descubrir otros indicios que revelen conductas colusorias más allá de su actuación en un procedimiento determinado.

Los llamados acuerdos de rotación o turnos en las adjudicaciones sólo pueden ser detectados en coordinación con las restantes Administraciones públicas que demandan productos y servicios similares o, en relación al mismo poder adjudicador, mediante el análisis de los datos históricos correspondientes a los contratos afectados.

Así, el hecho que una misma empresa siempre resulte adjudicataria del mismo contrato o lote, que nunca lo sea y que siga participando sin tener opciones reales, o una rotación simétrica entre los ganadores, pueden suponer indicios de un reparto concertado del

---

<sup>112</sup> Resolución del TACRC nº 437/2019, de 25 de abril -recurso nº 293/2019-.

<sup>113</sup> Informe de la JCCA nº 27/2005, de 19 de junio.

mercado en cuestión. Esta práctica suele combinarse con las anteriormente descritas de fijación de precios y formulación de ofertas de cobertura.

Como caso paradigmático, la anterior CNC<sup>114</sup> citaba en una de sus guías como la Comisión Federal de Competencia de México sancionó a seis laboratorios farmacéuticos por pactar una alternancia para ganar las licitaciones convocadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social para la adquisición de insulina humana y de sueros inyectables en los años 2003 a 2006. Durante ese periodo, los sucesivos adjudicatarios ofertaban un precio artificialmente alto, pero con la seguridad de que el resto de competidores presentarían precios aún más elevados.

En España, la CNMC<sup>115</sup> ha sancionado recientemente a más de 20 empresas consultoras por la creación de una red de colaboración que permitió alterar las adjudicaciones de más de 100 contratos públicos de servicios de consultoría y asesoramiento. Todos sus miembros adoptaron patrones de conducta basados en la multilateralidad y la reciprocidad. Al coincidir en diversas licitaciones, algunas de ellas actuaban como oferentes de la cobertura y en otra pasaban a ser las solicitantes de la cobertura, de tal forma que aseguraban la adjudicación de todos los procedimientos en los que la red participaba.

Las conductas pueden ser activas y omisivas; estas últimas consistentes en que algunos operadores renuncien, de una forma sistemática u organizada, a presentarse a determinadas licitaciones; mientras continúan presentándose a otras de similares características ante diferentes organismos y sin ninguna razón aparente que justifique su elección. También resulta indicativo el hecho de que algunas empresas sólo obtengan adjudicaciones en determinadas áreas geográficas, aunque se presentan en otras, o la subcontratación cruzada entre operadores, cuando unos y otros resultan adjudicatarios en los distintos territorios o ante diferentes poderes adjudicadores.

---

<sup>114</sup> Vid supra nota 18, p. 37.

<sup>115</sup> Resolución de la Sala de Competencia de la CNMC, de 11 de mayo de 2021 -expediente S/DC/0627/18, CONSULTORAS. - Accesible en (última visita 04.05.2026): <https://www.cnmc.es/expedientes/sdc062718>

En el campo de la contratación administrativa no pueden admitirse los pactos de no agresión en acuerdos horizontales<sup>116</sup> al estar presidido por el principio de libre concurrencia en aras a la mejor satisfacción del interés y las necesidades públicos que tienen encomendados los entes públicos adjudicadores.

Como en el caso anteriormente citado de la Sentencia Toshiba, debe valorarse si los contactos y el intercambio de información previa entre los potenciales participantes han tenido como consecuencia una variación o modificación de la conducta que habrían seguido de no darse éstos. En un caso sancionado por la Autoridad Catalana de la Competencia el intercambio de información económica de costes unitarios entre dos empresas permitió concertar una propuesta económica global para presentar sus ofertas coordinadas a la licitación. En este caso, el Tribunal Supremo concluye que se trata de una restricción a la competencia por objeto, ya que la propia finalidad era la obtención de información privilegiada en relación a otros posibles operadores y poder adaptar su conducta en consecuencia en el procedimiento de adjudicación<sup>117</sup>.

La CNC<sup>118</sup> señaló como posibles indicadores sospechosos de actos colusorios que afectan a la conducta de los licitadores, entre otros, las referencias habladas o escritas sobre la posible existencia de un acuerdo; la formulación de preguntas o inquietudes sobre las posibles consecuencias de la existencia de un acuerdo previo; la adquisición de productos con carácter previo a la adjudicación, ya sea para sí o para otro de los competidores; la participación de empresas que carecen de capacidad para contratar o de la solvencia económica y técnica requeridas; la presentación de ofertas por parte de licitadores que carecen de la capacidad operativa para ejecutar las prestaciones; o que un operador haya recabado públicamente información relevante sobre costes, precios o características técnicas del contrato y posteriormente los haya puesto a disposición de otros licitadores.

---

<sup>116</sup> Véase la Sentencia del Tribunal Supremo nº 245/2026, de 3 de marzo -recurso nº 1747/2023-.

<sup>117</sup> Sentencia del Tribunal Supremo nº 66/2019, de 28 de enero -recurso nº 1396/2017-.

<sup>118</sup> Vid supra nota 18, p.40.

## La subcontratación colusoria.

En ocasiones, el lícito instrumento de la subcontratación puede estar encubriendo una práctica anticompetitiva. Esto sucederá, no sólo cuando se haga en favor de otros licitadores con los que se compite, sino también en aquellos casos en los que se proyecte subcontratar a operadores del mismo mercado que no hayan participado en la licitación a cambio de ser subcontratados tras la adjudicación. En este caso, la subcontratación se habría pactado previamente como compensación para renunciar a presentar una oferta competitiva y favorecer la adjudicación del participante concertado.

De forma más específica, el hecho de que el pliego aprobado no prohíba la subcontratación no permite que ésta se instrumente con una finalidad colusoria, ni que el órgano de contratación revise su legalidad desde el punto de vista de defensa de la competencia. Por otro lado, cuando el recurso a la subcontratación sea de tal entidad que revele la ausencia de capacidad del licitador para ejecutar el contrato, estaremos ante un supuesto de subcontratación proscrito por su capacidad para alterar la igualdad entre licitadores y atentar contra la libre competencia<sup>119</sup>.

En ocasiones, la subcontratación encubre una concertación para el reparto del mercado de forma indirecta. En un supuesto sancionado por la CNMC, las adjudicatarias de contratos de servicios de radio farmacia para hospitales subcontrataban a aquellas competidoras cuyos ciclotrones se encontraban ubicados en zonas cercanas al hospital licitador. A cambio, el operador titular de las instalaciones renunciaba a participar en esa licitación y el adjudicatario mantenía el nuevo contrato y todos aquellos cercanos a su zona, los cuales conseguía a través de la subcontratación con otros al tener unos márgenes de

---

<sup>119</sup> Resolución del TACPCM nº 105/2025, de 13 de marzo -recurso nº 90 y 91/2025-.

desplazamiento más reducidos que le permitían a su cooperador ajustar los precios para obtener la adjudicación<sup>120</sup>.

En aquellos casos en los que los mismos operadores se dedican a fases diferentes de servicios vinculados, la subcontratación puede realizarse incluso fuera del procedimiento de contratación, dificultando notablemente la detección por parte de los poderes adjudicadores. Durante más de 30 años, el cártel dedicado a la fabricación y comercialización de sobres de papel consiguió asegurar la adjudicación de los contratos para el suministro de sobres electorales en 31 elecciones celebradas en España desde los años 1977 al 2010. Una de las empresas del cártel conseguía la adjudicación del contrato de suministro gracias a los precios previamente concertados con el resto de miembros. Una vez firme la adjudicación, ésta subcontrataba la fabricación a los otros participantes que habían presentado ofertas de cobertura. Estas prácticas colusorias pasaron inadvertidas durante mucho tiempo al quedar el proceso de fabricación de los sobres fuera del objeto del contrato de suministro<sup>121</sup>.

### Identidades o coincidencias en los licitadores participantes.

En muchos supuestos, analizar las características de composición de las entidades que participan en los procedimientos de adjudicación arroja circunstancias coincidentes que deben advertir al órgano de contratación sobre una eventual colusión entre ellas.

La doctrina de los tribunales administrativos<sup>122</sup> ha señalado algunas de las circunstancias que suelen repetirse en procedimientos de contratación y que normalmente revelan una concertación entre dos o más participantes. Aun siendo imposible elaborar una enumeración exhaustiva, podemos citar como ejemplos: la actuación a través del mismo

---

<sup>120</sup> Resolución de la Sala de Competencia de la CNMC, de 2 de febrero de 2021 -expediente S/0644/18, RADIOFÁRMACOS. - Accesible en (última visita 04.05.2026): <https://www.cnmc.es/expedientes/s064418>

<sup>121</sup> Resolución de la Sala de Competencia de la CNMC, de 25 de marzo de 2013 -expediente S/0316/10, SOBRES DE PAPEL. - Accesible en (última visita 04.05.2026): <https://www.cnmc.es/expedientes/s031610>

<sup>122</sup> Por todas, véase la resolución del TACRC nº 548/2020, de 17 de abril -recursos nº 253 y 254/2020-.

representante o a mediante personas físicas diferentes con datos de contacto coincidentes; las coincidencias en la sede social, teléfono fijo, móvil o fax de los licitadores<sup>123</sup>; la firma de documentos por parte de las mismas personas físicas; o la coincidencia en las acreditaciones, recursos humanos o medios materiales de las personas jurídicas que participan en la licitación.

También se han estimado indicios suficientes para acordar la exclusión la circunstancia de que el proyecto técnico de dos licitadoras estuviera redactado y firmado por la misma persona, que su tenor literal y contenido sea idéntico -salvo algunas supresiones o adiciones-, que la sede social fuera coincidente y que la administradora de una de ellas ostentara el cargo de presidenta en la segunda<sup>124</sup>.

En otros supuestos, los mismos tribunales han negado que nos encontremos ante una vinculación colusoria pese al hecho de que dos participantes tuvieran su sede social en distintas plantas del mismo edificio y tener un accionista común que, a su vez, era administrador solidario de una de ellas y mancomunado de la otra. En este supuesto, el elemento decisivo fue que, como administrador mancomunado, el representante no era capaz de influir en el comportamiento de la licitadora por sí solo<sup>125</sup>.

Por lo tanto, la mera coincidencia de una persona física en los cargos de representación no es suficiente, por sí misma y a falta de otros indicios relevantes, para concluir la existencia de prácticas colusorias. Esta circunstancia suele darse en el caso de grupos societarios que actúan a través de representantes comunes para determinadas áreas geográficas. En estos casos, la jurisprudencia comunitaria admite que las entidades que

---

<sup>123</sup> La resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Galicia (en adelante TACG) nº 12/2019, de 16 de enero -recurso nº 3 y 5/2019-, consideró indicios suficientes el hecho de que las proposiciones hubieran sido enviadas desde el mismo fax y desde la misma oficina de correos cuando sólo una de las empresas tenía su sede en esa localidad.

<sup>124</sup> Resolución del TACG nº 28/2018, de 15 de julio -recurso nº 34/2018-.

<sup>125</sup> Resolución del TACRC n1 3/2021, de 8 de enero -recurso nº 1177/2020-.

compiten en el procedimiento de adjudicación puedan actuar a través del representante único que el grupo ha designado, por ejemplo, para cada Estado miembro<sup>126</sup>.

Un supuesto singular de coincidencias que ponen en riesgo la autonomía de las ofertas en una licitación es cuando los participantes acuden a las mismas personas o entidades externas para obtener asistencia, asesoramiento jurídico o ayuda de cualquier tipo en la elaboración de sus proposiciones, tales como despachos de abogados, gestorías, gabinetes o expertos técnicos. En estos casos, el licitador asistido puede no tener conocimiento de esa vinculación del asesor o, en otros, puede encubrir la actuación conjunta de cárteles coordinados a través de las personas o entidades que les ayudan a formar y presentar sus ofertas a las licitaciones.

El TJUE resolvió un ejemplo paradigmático de este tipo de supuestos en el que una empresa acudió a un despacho de abogados para presentar su oferta en un contrato municipal de suministro de productos alimenticios a los centros educativos. El gabinete jurídico, a su vez, encomendó la elaboración técnica a un subcontratista. Sin informar a los dos primeros, el subcontratista se había comprometido a elaborar la propuesta técnica de otras dos participantes en la misma licitación. Tal y como expone el relato fáctico de la resolución, sin conocimiento de las licitadoras, uno de sus trabajadores utilizó la primera de las ofertas como referencia para la preparación de las otras dos, tomando como base el primero de los precios ofrecidos. El resultado fue una diferencia aritmética exacta entre cada una de ellas de un 5% que no se correspondía con los costes de cada una de ellas, sino que respondía al precio mínimo fijado por la primera de las participantes<sup>127</sup>.

Al activarse el mecanismo de exclusión por prácticas colusorias, las empresas impugnaron la decisión y el Tribunal europeo concluye en su fallo que, en principio, una licitadora no puede ser considerada responsable de una práctica concertada debido a las acciones de un proveedor independiente que le presta servicios, a menos que se cumpla

---

<sup>126</sup> Sentencia Lloyd's of London, apartado 39.

<sup>127</sup> Sentencia del TJUE de 21 de julio de 2016, SIA VM Remonts c. Konkurences padome, C-542/2014.

alguno de los requisitos siguientes: i) el proveedor opera en realidad bajo la dirección o el control de la usuaria de sus servicios; ii) o si dicha empresa conocía los objetivos contrarios a la competencia perseguidos por sus competidores y el proveedor e intentaba contribuir a ellos con su propio comportamiento; o iii) si la usuaria podía prever razonablemente el comportamiento contrario a la competencia de sus competidores y estaba dispuesta a asumir ese riesgo.

Existencia de proposiciones o documentación de idéntica redacción, formato o errores.

Desde el punto de vista formal, la utilización de idénticos formatos, expresiones o vocabulario puede ser una manifestación de una elaboración conjunta y concertada de la documentación que presentan los licitadores. Las autoridades de supervisión han identificado prácticas colusorias cuando las ofertas de los diferentes licitadores presentaban una tipografía o papelería idénticas, o cuando habían sido enviadas desde una misma dirección de correo, número de fax, o dirección de correo electrónico.

Los tribunales administrativos han estimado como indicios manifestados en la documentación de los licitadores o su forma de presentación, entre otros, el hecho de que la oferta tuviera una misma estructura, número de páginas, tipo de letra, con múltiples párrafos con textos de explicación idéntica; junto con mismos errores en la documentación adjunta<sup>128</sup>.

Desde el punto de vista de las deficiencias en los actos y documentos, la coincidencia en errores gramaticales, de cálculo o alfanuméricos, la presencia de borrones o tachaduras en la misma ubicación de los documentos suministrados, o los mismos problemas formales de presentación que se repiten en varias propuestas, también pueden ser indicativos de haber sido preparados por las mismas personas de forma coordinada.

---

<sup>128</sup> Vid *supra* nota 118.

## Uniones temporales de empresas entre licitadores.

La constitución de una UTE constituye un recurso disponible y legítimo para que determinados operadores económicos puedan optar a la solvencia y fiabilidad requeridas para conseguir la adjudicación de un contrato público. El Tribunal Supremo ha precisado que la falta de impugnación de los pliegos de contratación que permitían la participación de UTEs en el procedimiento no impiden que, con posterioridad, el órgano de contratación aprecie el carácter colusorio de las asociaciones empresariales que hubieran concurrido bajo esta forma de presentación o examinen sus características, composición y vínculos entre sus miembros con la finalidad de detectar y excluir a licitadores concertados para la colusión<sup>129</sup>.

La asociación empresarial debe tener como fundamento el que ésta sea objetivamente necesaria para concurrir a la licitación o hacer posible la ejecución posterior del contrato por razones económicas, geográficas, técnicas o de otra índole.

La ausencia de esta justificación constituye el primer y esencial indicio de que podemos encontrarnos ante una UTE colusoria, cuya verdadera finalidad es restringir el número de participantes o asegurar la adjudicación a favor de sus asociados. El juicio valorativo en estos casos debe partir de analizar la capacidad que tienen los integrantes para competir por separado a la misma adjudicación.

Por ello, resultan indicios sospechosos el hecho de que, una vez denegada la posibilidad de participar en uno o varios procedimientos bajo la forma de UTE, los mismos operadores acudan por separado a la misma u otras licitaciones similares. En estos casos, la concertación en cuanto a la forma de presentación de los participantes -en UTE o individualmente- ya revela una actuación coordinada de todos ellos que no se basa en las exigencias de los órganos de contratación. Tal y como advierte la Autoridad Vasca de la

---

<sup>129</sup> Sentencia del Tribunal Supremo nº 1400/2024, de 23 de julio -recurso nº. 2205/2021-.

Competencia<sup>130</sup>, la constitución de una UTE con más miembros de los necesarios o con la participación de empresas que no necesitarían acudir a esta forma asociativa son también indicativos de que su constitución obedece a una finalidad colusoria. La composición no constituye el único factor decisivo, sino que debe atenderse también a las respectivas aportaciones y prestaciones de cada uno de los integrantes. A título de ejemplo, la CNCM sancionó a diversas empresas hormigoneras al constatar que, pese a constituirse en UTE, sólo una de ellas suministraba el hormigón necesario para la construcción de un hospital. Posteriormente se descubrieron asociaciones similares entre los mismos participantes en otros contratos de concesión de obras públicas, cuyo propósito conjunto era repartirse el mercado del hormigón en Asturias<sup>131</sup>.

La falta de necesidad en la asociación se ha manifestado en aquellos casos en los que el pliego exige estar en posesión de una determinada habilitación administrativa para optar a la adjudicación. La doctrina casacional ha concluido que, en estos casos y con carácter general, la constitución de una UTE carece de toda justificación razonable al no gozar de la personalidad jurídica necesaria para ser titular de éstas<sup>132</sup>.

Tal y como hemos apuntado al comienzo de esta exposición, resulta imposible abarcar todos los supuestos y formas que pueden adoptar las prácticas colusorias en la contratación pública. Sin embargo, medidas como las propuestas por la Comunicación 2021/C-91/01 de la Comisión europea se han revelado eficaces para prevenir y detectar las conductas dirigidas a restringir la competencia en las licitaciones.

---

<sup>130</sup> *Vid supra* nota 33, p. 9

<sup>131</sup> Resolución de la Sala de Competencia de la CNMC, de 23 de febrero de 2017 -expediente S/0545/15, HORMIGONES DE ASTURIAS. - Accesible en (última visita 04.05.2026): <https://www.cnmc.es/expedientes/sdc054515>

<sup>132</sup> En las sentencias de Tribunal Supremo nº 614/2021, de 4 de mayo -recurso nº 3333/2020- y nº 371/2021, de 17 de marzo -recurso nº 1363/2020-, se apreció la existencia de una UTE colusoria entre empresas que, para la prestación de los servicios de fisioterapia de rehabilitación domiciliaria, necesitaban contar con establecimiento autorizado para operar en el territorio al que se refería el contrato.

Entre ellas, las autoridades comunitarias subrayan la importancia de dotar de medios humanos, formación específica e incentivos para el personal a cargo de los órganos que intervienen en los procedimientos de contratación. La llevanza de registros electrónicos, detallados y accesibles para todos los operadores y poderes públicos constituye un elemento esencial del control de la información para detectar acciones concertadas. En materia de información, cobran especial significación las nuevas herramientas de inteligencia artificial; de las cuales se verá particularmente beneficiada la contratación pública gracias a la gran cantidad de información disponible en fuentes abiertas que los diferentes algoritmos pueden analizar en búsqueda de prácticas colusorias<sup>133</sup>.

A su vez, la coordinación y colaboración entre los poderes adjudicadores y las autoridades nacionales de supervisión de la competencia constituye un pilar esencial para contribuir a unificar criterios, adquirir experiencia conjunta y evitar que los operadores colusorios encuentren vacíos legales o administrativos en los que desarrollen sus prácticas y mantener la libre competencia en el mercado de la contratación pública

---

<sup>133</sup> Desde julio de 2025, la CNMC ha adjudicado y viene ejecutando el contrato de servicios “Servicios de desarrollo y mantenimiento de aplicaciones de Inteligencia Artificial e Inteligencia de Negocio para la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Expediente: 240559”, para la implementación de software específico que permita analizar la información disponible en los diferentes portales de contratación pública. Accesible en (última visita 04.05.2026): <https://cnmc.es/expedientes/240559>

## **El incremento de la masa salarial como criterio de adjudicación en la contratación pública: la redefinición europea del concepto de calidad contractual tras la stjue de 5 de marzo de 2026 (c-210/24)**

**Pablo Toral Oropesa**

Abogado. Doctor en Derecho. Fundación de los ferrocarriles españoles, FSP.

### **Resumen**

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de marzo de 2026 (asunto C-210/24) constituye uno de los pronunciamientos más relevantes de los últimos años en materia de contratación pública estratégica. La resolución admite, bajo determinadas condiciones, la utilización del incremento de la masa salarial como criterio de adjudicación y reconoce expresamente que determinadas condiciones laborales pueden influir directamente en la calidad de la prestación contractual. El presente trabajo analiza la evolución normativa y jurisprudencial que desemboca en esta sentencia, estudia su recepción por los órganos administrativos de recursos contractuales españoles y examina sus consecuencias sobre la configuración del concepto de calidad contractual. Se sostiene que el Tribunal de Justicia flexibiliza la interpretación tradicional de la vinculación al objeto del contrato y adopta una interpretación funcional de la calidad, más coherente con los objetivos sociales perseguidos por la contratación pública estratégica.

### **Abstract:**

The judgment delivered by the Court of Justice of the European Union on 5 March 2026 (Case C-210/24) represents one of the most significant developments in recent years in the field of strategic public procurement. The ruling accepts, under certain conditions, the use of wage increases as an award criterion and expressly recognises that working conditions may directly affect the quality of contractual performance. This article

examines the legal and jurisprudential evolution leading to this judgment, analyses its reception by Spanish procurement review bodies and assesses its implications for the concept of contractual quality. It is argued that the Court moves away from a formal interpretation of the link to the subject matter of the contract and adopts a functional approach to quality, more consistent with the social objectives underpinning strategic public procurement.

### **Palabras clave:**

Contratación pública estratégica, criterios sociales, calidad-precio, masa salarial, criterios de adjudicación, STJUE C-210/24, contratación pública socialmente responsable.

### **Keywords:**

strategic public procurement, social award criteria, best price-quality ratio, wage increase, award criteria, CJEU Case C-210/24, socially responsible procurement.

### **Sumario**

**1.- Introducción. 2.- El marco normativo de los criterios sociales en la contratación pública. 2.1.- La contratación pública estratégica en la Directiva 2014/24/UE. 2.2.- La recepción en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. 3.- La evolución de la jurisprudencia europea sobre criterios sociales. 3.1. - La posición inicial del TJUE. 3.2.- El asunto *Bundesdruckerei* (C-549/13). 3.3.- El punto de inflexión: *RegioPost* (C-115/14). 4.- La doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales en España. 4.1.- La recepción inmediata de la STJUE C-210/24 en la Resolución 75/2026 del OARC/KEAO. 4.2.- La reciente consolidación administrativa: la Resolución del TARCJA sobre incremento salarial como criterio de adjudicación. 5.- La STJUE de 5 de marzo de 2026 (C-210/24). 6.- La redefinición del concepto de calidad contractual. 7.- Los límites jurídicos del criterio salarial. 7.1.- Vinculación con el objeto del contrato. 7.2.- Proporcionalidad. 7.3.- Transparencia y objetividad. 7.4. -Control de ejecución. 8. - Consecuencias prácticas para los órganos de contratación. 9.- Reflexiones críticas: oportunidades y riesgos para la**

**contratación pública estratégica. Bibliografía. Jurisprudencia. Resoluciones administrativas. Normativa.**

## **1. Introducción:**

La contratación pública europea ha experimentado durante las últimas dos décadas una profunda transformación conceptual. Frente a una visión tradicional centrada en la adquisición eficiente de bienes y servicios al menor coste posible, el Derecho de la Unión Europea ha impulsado progresivamente un modelo de contratación pública estratégica orientado a la consecución de objetivos de interés general. En este sentido, la contratación pública con la aprobación 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”) recoge la posibilidad, como señala Romero Ruiz (2017:127), “de utilizar la política de contratación pública como instrumento de garantía social se enmarca en el siempre complejo fenómeno de las relaciones triangulares, donde la Administración interviene como uno de los vértices por medio de los vínculos jurídico-contractuales que establece con el empleador privado, sin conexión jurídica formal con los trabajadores de este último, pero, desde su posición, condicionando el régimen laboral”.

Esta evolución se ha manifestado especialmente en la incorporación de consideraciones sociales, medioambientales e innovadoras dentro de los procedimientos de contratación pública. La aprobación de la Directiva 2014/24/UE supuso la consolidación normativa de este enfoque, permitiendo que la adjudicación de los contratos pudiera atender no solo al precio sino también a aspectos cualitativos vinculados a la ejecución contractual, que se ve asimismo reflejado en la Ley española a lo largo de todo su articulado pero especialmente en su art. 1.3 LCSP prevé que “en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales (y medioambientales) siempre que guarden relación con el objeto del contrato”. Todo ello, en la convicción como expresa Rodríguez Escanciano (2017: 29), “de que su inclusión proporciona una mejor relación

calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos”.

En este contexto, uno de los debates más controvertidos ha sido la posibilidad de valorar mejoras salariales del personal adscrito al contrato como criterio de adjudicación. La cuestión ha generado importantes divergencias doctrinales y jurisprudenciales acerca de su compatibilidad con los principios de competencia, igualdad de trato y vinculación al objeto contractual. Todo ello en la medida en que la contratación pública, y los principios que la presiden, en especial los de igualdad, no discriminación y transparencia, como expresa Fernández Acevedo (2017:1418) “se juegan gran parte de su credibilidad, de su eficacia y su realización práctica, en el ámbito de los criterios de adjudicación del contrato, tanto a la hora de su determinación y configuración, como en la de su aplicación concreta.”

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de marzo de 2026 (asunto C-210/24) constituye un punto de inflexión en esta discusión al admitir, bajo determinadas condiciones, la utilización del incremento de la masa salarial como criterio de adjudicación y al reconocer expresamente que determinadas condiciones laborales pueden integrarse en el concepto de calidad contractual<sup>1</sup>. La hipótesis que se sostiene en este trabajo es que la STJUE C-210/24 no se limita a admitir un nuevo criterio social de adjudicación, sino que supone una auténtica redefinición del concepto europeo de calidad contractual. El Tribunal de Justicia desplaza el análisis desde la naturaleza social del criterio hacia su capacidad para mejorar objetivamente la ejecución del contrato, consolidando así una concepción funcional de la calidad coherente con el modelo de contratación pública estratégica impulsado por la Directiva 2014/24/UE.

## ***2. El marco normativo de los criterios sociales en la contratación pública***

---

<sup>1</sup> La noción de calidad contractual defendida por el TJUE presenta evidentes puntos de conexión con la doctrina de la contratación pública estratégica desarrollada por Gimeno Feliú desde la aprobación de las Directivas de 2014.

## **2.1. La contratación pública estratégica en la Directiva 2014/24/UE**

La Directiva 2014/24/UE supuso la consolidación definitiva de la contratación pública estratégica en el ámbito europeo. Frente a una concepción tradicional centrada exclusivamente en la obtención de bienes y servicios al menor coste posible, el legislador europeo configuró la contratación pública como una herramienta capaz de contribuir a la consecución de objetivos económicos, sociales y medioambientales.

Los considerandos 2, 37, 39, 40 y 98 de la Directiva reflejan claramente esta orientación. Como señala Gimeno Feliú (2019), la contratación pública deja de ser una actividad meramente instrumental para convertirse en una auténtica política pública transversal, muna “compra pública estratégica llamada a garantizar como expresa este autor “una correcta utilización de la compra pública como instrumento al servicio de políticas públicas debe permitir reforzar el modelo social europeo.”

Esta transformación no surge de forma abrupta con las Directivas de 2014, sino que responde a una evolución progresiva del Derecho europeo de la contratación pública. Como ha señalado Palacín Sáenz (2020), las distintas generaciones de Directivas muestran un desplazamiento gradual desde una concepción cerrada y estrictamente instrumental del contrato público hacia otra más amplia, estratégica y orientada a la consecución de objetivos de interés general. El autor destaca que la contratación pública ha pasado de centrarse exclusivamente en la denominada “prestación intrínseca” del contrato a admitir la consideración de factores sociales, medioambientales e innovadores vinculados de forma mediata a la ejecución contractual. Esta evolución explica que la mejor relación calidad-precio ya no pueda identificarse exclusivamente con parámetros económicos o técnicos, sino que incorpore elementos capaces de generar valor público adicional para la entidad contratante.

Esta evolución encuentra una de sus manifestaciones más significativas en el artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE, que abandona definitivamente la tradicional lógica de la «oferta económicamente más ventajosa» entendida en términos predominantemente económicos para sustituirla por el concepto más amplio y sofisticado de la «mejor relación calidad-precio». Este cambio de paradigma permite integrar en la adjudicación elementos

cualitativos, sociales y medioambientales estrechamente vinculados al objeto del contrato, reflejando una concepción estratégica de la contratación pública como instrumento al servicio de objetivos de interés general.

Precisamente sobre esta base normativa se asienta la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de marzo de 2026 (asunto C-210/24), a la que nos referiremos con mayor detalle posteriormente. En dicha resolución, el Tribunal confirma que el artículo 67 habilita la incorporación de criterios de adjudicación de carácter social —entre ellos, los relativos a mejoras retributivas del personal adscrito a la ejecución del contrato— siempre que mantengan una conexión suficiente con su objeto.

En el ámbito de los servicios sociales intensivos en mano de obra, el Tribunal aprecia que una mejora de las condiciones salariales puede repercutir directamente en la calidad, continuidad y estabilidad de las prestaciones contratadas, de modo que el vínculo exigido por la Directiva resulta plenamente acreditado. Desde esta perspectiva, la eventual existencia de un efecto discriminatorio no puede presumirse, sino que únicamente podría apreciarse si se demostrase que el criterio controvertido excluye de facto a determinados operadores económicos, cuestión cuya valoración corresponde, en última instancia, al órgano jurisdiccional nacional.

Por otro lado, el Tribunal descarta que este tipo de criterios resulte incompatible con el artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Lejos de restringir el ejercicio de la negociación colectiva, la medida lo fomenta, ya que se limita a exigir la apertura de un proceso negociador dirigido a concretar el incremento salarial previsto, sin imponer ni predeterminar el resultado de dicha negociación.

## **2.2. La recepción en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público**

La LCSP refuerza decididamente esta concepción estratégica de la contratación pública. Así, el artículo 1.3 consagra la incorporación transversal y preceptiva de criterios sociales, medioambientales y de innovación en toda la actividad contractual del sector público, superando una visión meramente instrumental de la contratación. En coherencia con ello, el artículo 145 reconoce expresamente la posibilidad de valorar aspectos cualitativos de

carácter social como elementos integrantes de la mejor relación calidad-precio, desplazando el centro de gravedad de la adjudicación desde el precio hacia una noción más amplia de calidad contractual. Por su parte, el artículo 122.2 LCSP exige que los pliegos recojan las consideraciones sociales, laborales y medioambientales que se articulen como requisitos de solvencia, criterios de adjudicación o condiciones especiales de ejecución, evidenciando la voluntad del legislador de integrar estos objetivos de forma estructural en todas las fases del procedimiento de contratación.

No obstante, la amplitud del concepto de criterio social ha generado importantes debates interpretativos, particularmente respecto de la posibilidad de valorar mejoras salariales ofertadas por los licitadores. Todo ello sin perder de vista que para proceder a la evaluación de las ofertas para la adjudicación de un contrato público, como expresa Vernia Trillo (2002:439) “debe realizarse en virtud de criterios objetivos que respondan a la finalidad de seleccionar la mejor y la más ventajosa propuesta en nombre de la transparencia, la libre competencia y la no discriminación entre los posibles licitadores”.

### ***2.3. El artículo 145 LCSP y la configuración de los criterios sociales de adjudicación***

La recepción de la contratación pública estratégica en el ordenamiento español no se limita a la proclamación de principios generales contenida en el artículo 1.3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), sino que encuentra su principal plasmación operativa en el artículo 145, dedicado a los criterios de adjudicación.

Este precepto constituye una de las manifestaciones más relevantes del proceso de transformación experimentado por la contratación pública europea durante las últimas décadas. Frente a modelos anteriores centrados predominantemente en el precio o en una concepción estrictamente económica de la oferta económicamente más ventajosa, el artículo 145 LCSP incorpora de forma expresa el paradigma de la mejor relación calidad-precio procedente del artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE.

En particular, el artículo 145.2 LCSP reconoce que la adjudicación podrá basarse en criterios cualitativos vinculados al objeto del contrato, incluyendo expresamente consideraciones sociales, medioambientales e innovadoras. La norma abandona así una visión restrictiva de la calidad contractual para admitir que determinados factores externos a las características puramente materiales de la prestación puedan resultar relevantes para identificar la oferta que proporciona un mayor valor para el interés público.

La relevancia de esta previsión resulta especialmente evidente en relación con los criterios sociales de adjudicación. La LCSP no configura estos criterios como excepciones al sistema ordinario de adjudicación ni como elementos accesorios de carácter complementario. Por el contrario, los integra plenamente en la lógica de la mejor relación calidad-precio, siempre que respeten las exigencias de vinculación al objeto del contrato, transparencia, igualdad de trato y proporcionalidad.

Como ha destacado la doctrina, el artículo 145 LCSP refleja una concepción amplia de la calidad contractual, compatible con la valoración de factores organizativos, sociales o laborales cuando estos inciden de forma efectiva en la ejecución de la prestación. En este sentido, Medina Arnáiz (2020) subraya que la mejor relación calidad-precio constituye un concepto jurídico abierto cuya concreción debe atender a las características específicas de cada contrato y a los objetivos legítimos perseguidos por el poder adjudicador.

Precisamente desde esta perspectiva adquiere especial interés la cuestión relativa a la valoración de mejoras salariales ofertadas por los licitadores. Antes incluso de la STJUE de 5 de marzo de 2026, parte de la doctrina administrativa española había considerado que determinadas mejoras retributivas podían constituir auténticos criterios de calidad cuando existiera una relación objetiva entre las condiciones laborales del personal adscrito al contrato y la correcta ejecución de la prestación. La discusión no se centraba tanto en la naturaleza social del criterio como en la existencia de una conexión suficientemente intensa con el objeto contractual.

La posterior doctrina establecida por el Tribunal de Justicia en el asunto C-210/24 encuentra así un terreno normativo particularmente favorable en el artículo 145 LCSP. La sentencia europea no introduce una categoría completamente nueva en el Derecho español,

sino que contribuye a reforzar una interpretación del precepto ya compatible con la valoración de determinados factores laborales como elementos integrantes de la calidad de la oferta.

Desde esta perspectiva, el incremento salarial deja de contemplarse exclusivamente como una medida de política social para convertirse en un posible indicador de calidad contractual. La cuestión jurídicamente relevante ya no consiste en determinar si el criterio persigue una finalidad social, sino en acreditar que la mejora retributiva puede producir efectos positivos sobre la ejecución del contrato, favoreciendo la estabilidad de las plantillas, la retención de profesionales cualificados, la reducción de la rotación del personal o la continuidad de la prestación.

La interpretación conjunta del artículo 145 LCSP y de la STJUE C-210/24 permite afirmar que la calidad contractual no constituye una categoría cerrada ni limitada a parámetros estrictamente técnicos o económicos. Por el contrario, se configura como un concepto funcional y multidimensional que puede integrar elementos sociales y laborales cuando estos contribuyen objetivamente a una mejor ejecución del contrato y a una utilización más eficiente de los recursos públicos.

### **3. La evolución de la jurisprudencia europea sobre criterios sociales**

#### **3.1. La posición inicial del TJUE**

Durante años, la jurisprudencia europea mostró una especial preocupación por evitar que las cláusulas sociales se convirtieran en obstáculos encubiertos a la libre prestación de servicios o a la competencia transfronteriza.

La protección de las libertades económicas del mercado interior ocupaba una posición claramente prioritaria.

3.2. El asunto *Bundesdruckerei* (C-549/13): Sentencia de 18 septiembre de 2014, *Bundesdruckerei*, 549/13, EU:C:2014:2235

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 18 de septiembre de 2014, asunto *Bundesdruckerei GmbH*, constituye uno de los ejemplos más representativos de

la posición inicialmente restrictiva mantenida por el Tribunal respecto de la utilización de cláusulas sociales en la contratación pública.

El litigio tenía su origen en un procedimiento de contratación promovido en Alemania en el que se exigía a los adjudicatarios y a los eventuales subcontratistas el cumplimiento de un salario mínimo fijado por la normativa del *Land* correspondiente. La controversia surgió cuando una empresa licitadora pretendía ejecutar parte de las prestaciones mediante un subcontratista establecido en Polonia, cuyos trabajadores desarrollarían íntegramente su actividad en dicho Estado miembro y percibirían las condiciones salariales aplicables conforme a la legislación polaca.

El Tribunal declaró que la imposición de la obligación de abonar el salario mínimo alemán a trabajadores que no iban a prestar servicios en territorio alemán constituía una restricción injustificada a la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. A juicio del TJUE, la medida suponía una carga económica adicional para operadores establecidos en otros Estados miembros que podía dificultar su acceso a los procedimientos de contratación pública, sin que existiera una vinculación suficiente con la protección efectiva de los trabajadores afectados.

La relevancia de esta sentencia radica en que refleja una concepción todavía muy influida por la lógica del mercado interior y de las libertades económicas fundamentales. En esta fase de la jurisprudencia europea, las cláusulas sociales eran sometidas a un intenso control de proporcionalidad y se contemplaban con cautela cuando podían afectar a la competencia transfronteriza. La protección de los trabajadores aparecía subordinada, en gran medida, a la necesidad de evitar obstáculos injustificados a la libre circulación de servicios.

Por ello, la doctrina ha considerado que *Bundesdruckerei* representa uno de los últimos exponentes de una línea jurisprudencial en la que predominaba una lectura estrictamente economicista de la contratación pública, centrada en la apertura de los mercados y en la eliminación de barreras a la competencia dentro de la Unión Europea.

### **3.3. El punto de inflexión: *RegioPost* (C-115/14)**

La Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de noviembre de 2015, asunto *RegioPost GmbH & Co. KG*, constituye un verdadero punto de inflexión en la evolución de la jurisprudencia europea sobre contratación pública socialmente responsable.

La resolución tuvo su origen en una petición de decisión prejudicial planteada en el marco de un litigio entre *RegioPost GmbH & Co. KG* y una entidad adjudicadora alemana. El conflicto se refería a la legalidad de una cláusula incluida en los pliegos de un contrato de servicios postales que obligaba a los licitadores, a los adjudicatarios y, en su caso, a los subcontratistas, a comprometerse por escrito a abonar a los trabajadores encargados de ejecutar el contrato un salario mínimo establecido por la normativa regional aplicable.

A diferencia de lo sucedido en *Bundesdruckerei*, el Tribunal consideró compatible esta exigencia con el Derecho de la Unión. El TJUE destacó que la obligación salarial perseguía una finalidad legítima de política social, consistente en garantizar una remuneración adecuada a los trabajadores y evitar situaciones de competencia desleal basadas en la reducción artificial de los costes laborales. Además, subrayó que la exigencia se aplicaba de forma general y no discriminatoria a todos los operadores económicos que participaban en la licitación.

La sentencia adquiere especial relevancia porque reconoce expresamente que la contratación pública no constituye un instrumento exclusivamente orientado a la obtención de la oferta económicamente más ventajosa, sino que puede servir también para la consecución de objetivos sociales legítimos. En consecuencia, el Tribunal admite que los poderes adjudicadores incorporen determinadas condiciones laborales en los contratos públicos siempre que estas estén vinculadas a la ejecución del contrato, respeten los principios de igualdad de trato, transparencia y proporcionalidad y no generen discriminaciones injustificadas entre operadores económicos. Tal como expresa Marchal Escalona (2016:18) viene a admitir la «legitimidad y operatividad» de las exigencias sociales establecidas en el Estado de acogida en las contrataciones públicas

Como señala Razquin Lizarraga (2021), *RegioPost* simboliza el tránsito desde una visión predominantemente economicista de la contratación pública hacia una concepción más equilibrada, en la que las libertades económicas del mercado interior deben coexistir con la

protección de los derechos sociales y laborales. La sentencia anticipa, además, la filosofía que inspirará las Directivas de contratación pública de 2014 y, posteriormente, la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, donde las consideraciones sociales dejan de ser elementos accesorios para convertirse en componentes estructurales de la contratación pública estratégica.

En este sentido, *RegioPost* puede considerarse el precedente jurisprudencial que consolida la legitimidad de las cláusulas sociales en el ámbito de la contratación pública europea y que abre definitivamente la puerta a una utilización más intensa del contrato público como instrumento de política social.

#### **4. La doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales en España**

La controversia sobre la valoración de mejoras salariales no era desconocida en España antes de la STJUE C-210/24. Los tribunales administrativos de recursos contractuales habían admitido con carácter general la utilización de criterios sociales vinculados al objeto del contrato, si bien manteniendo una especial cautela cuando tales criterios incidían directamente sobre las condiciones retributivas del personal.

El TACRC insistió reiteradamente en la necesidad de justificar adecuadamente la vinculación entre el criterio social y la calidad de la prestación. Por su parte, el OARC/KEAO desarrolló una línea interpretativa más favorable a la integración de cláusulas sociales, subrayando la necesidad de que los compromisos asumidos por los licitadores fueran verificables durante la ejecución contractual.

Asimismo, los tribunales administrativos de Cataluña y Madrid han venido destacando que la validez de estos criterios depende esencialmente de su adecuada motivación y de la existencia de métodos objetivos de valoración. En este sentido, resulta especialmente significativa la Resolución 29/2020 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, que admitió expresamente la valoración de mejoras salariales en contratos intensivos en mano de obra cuando existiera una adecuada

justificación de su incidencia sobre la calidad de la prestación. En la misma línea, la Resolución 359/2019 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público consideró admisible la introducción de criterios de adjudicación vinculados a mejoras laborales y retributivas del personal adscrito al contrato, siempre que el órgano de contratación acreditara de forma suficiente su conexión con la calidad, continuidad o mejor ejecución del servicio, rechazando que dicha vinculación pueda presumirse de manera automática

La STJUE C-210/24 aporta un fundamento jurídico especialmente sólido para consolidar estas tendencias, si bien no introduce *ex novo* la admisibilidad del criterio salarial en España, sino que proporciona cobertura europea a una línea doctrinal que ya había comenzado a desarrollarse en algunos tribunales administrativos de recursos contractuales.

#### **4.1. La recepción inmediata de la STJUE C-210/24 en la doctrina administrativa española: la Resolución 75/2026 del OARC/KEAO**

La primera aplicación relevante de la doctrina establecida por el TJUE se produjo precisamente en la Resolución 75/2026 del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi (OARC/KEAO)<sup>2</sup>, dictada tras la respuesta prejudicial del Tribunal de Justicia y relativa al mismo procedimiento de contratación que dio origen al asunto C-210/24.

La resolución reviste un interés especial porque sistematiza de forma particularmente clara las consecuencias prácticas derivadas de la sentencia europea y constituye uno de los primeros ejemplos de recepción interna de esta doctrina.

En primer lugar, el OARC/KEAO considera que el incremento salarial ofertado respecto de las condiciones previstas en el convenio colectivo sectorial mantiene una

---

<sup>2</sup> La cuestión prejudicial fue planteada por el OARC/KEAO en el marco del recurso especial interpuesto frente a los pliegos de un contrato de ayuda a domicilio promovido por el Ayuntamiento de Ortuella.

vinculación suficiente con el objeto del contrato cuando afecta al personal adscrito a la ejecución de la prestación. En particular, destaca que la mejora retributiva puede contribuir a incrementar la estabilidad de las plantillas y favorecer la captación y retención de trabajadores cualificados, circunstancias especialmente relevantes en contratos de servicios sociales.

En segundo lugar, la resolución rechaza que la valoración de mejoras salariales resulte, por sí misma, contraria a los principios de igualdad de trato o libre competencia. El órgano de recursos señala que la eventual existencia de efectos restrictivos sobre la competencia debe analizarse caso por caso, atendiendo a las características concretas del mercado afectado, la dimensión económica del contrato y la estructura competitiva del sector.

En tercer lugar, el OARC/KEAO descarta que este tipo de criterios interfieran indebidamente en los mecanismos de negociación colectiva. Según la resolución, el pliego no impone el resultado de una negociación colectiva futura, sino que obliga al adjudicatario a cumplir el compromiso salarial asumido en su oferta, incluso en el supuesto de que dicho incremento no llegue a incorporarse formalmente a un convenio colectivo.

Finalmente, la resolución subraya que el criterio salarial resulta objetivamente verificable y susceptible de control durante la ejecución contractual. Precisamente esta posibilidad de supervisión efectiva constituye uno de los elementos que permiten diferenciarlo de otros criterios sociales cuya ejecución presenta mayores dificultades de comprobación práctica.

La importancia de esta resolución radica en que traslada al plano operativo los principios formulados por el TJUE y ofrece a los órganos de contratación una guía particularmente útil para el diseño de futuros criterios de adjudicación vinculados a mejoras salariales.

4.2. La reciente consolidación administrativa: la Resolución del TARCJA sobre incremento salarial como criterio de adjudicación

La consolidación de la doctrina iniciada por la STJUE de 5 de marzo de 2026 ha encontrado una nueva manifestación en la reciente resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (TARCJA), que ha admitido igualmente la utilización del incremento salarial como criterio de adjudicación.

La resolución resulta especialmente relevante porque confirma que la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia no constituye una respuesta aislada vinculada exclusivamente al sector de los servicios sociales, sino que puede proyectarse sobre otros ámbitos contractuales siempre que se acredite adecuadamente la relación entre la mejora salarial y la calidad de la prestación. En particular, el TARCJA insiste en la necesidad de justificar la incidencia positiva de la mejora retributiva sobre la ejecución del contrato y en la obligación de garantizar mecanismos efectivos de verificación durante la fase de ejecución contractual. Sobre esta resolución y su relevancia práctica, véase Blanco López, F., *El TARCJA admite criterio de adjudicación de incremento salarial*, Observatorio de Contratación Pública, 2026.

La resolución andaluza refuerza así una tendencia interpretativa cada vez más consolidada en los órganos de control de la contratación pública, consistente en desplazar el análisis desde la naturaleza social del criterio hacia sus efectos sobre la prestación contractual. Desde esta perspectiva, la mejora salarial no constituye un objetivo autónomo de política laboral, sino un posible instrumento para mejorar la calidad, continuidad y estabilidad de los servicios contratados. En sentido similar, Umerez destaca que la STJUE de 5 de marzo de 2026 desplaza el debate desde la dimensión social del criterio hacia su incidencia efectiva sobre la calidad de la prestación. Véase Umerez, J., *El TJUE avala el criterio del aumento de la masa salarial como criterio de adjudicación*, Observatorio de Contratación Pública, 2026.

## **5. La STJUE de 5 de marzo de 2026 (asunto c-210/24)**

La cuestión prejudicial tenía su origen en un procedimiento de contratación del servicio de ayuda a domicilio en el que se valoraban mejoras salariales ofertadas por los licitadores respecto de las retribuciones previstas en el convenio colectivo aplicable.

El TJUE concluye que el Derecho de la Unión no se opone a este tipo de criterios de adjudicación siempre que concurren tres requisitos fundamentales:

- a) vinculación efectiva con el objeto del contrato;

b) respeto al principio de proporcionalidad;

c) objetividad y verificabilidad del criterio.

La sentencia reconoce expresamente que unas mejores condiciones salariales pueden repercutir positivamente en la calidad del servicio cuando la ejecución contractual depende esencialmente del factor humano.

La STJUE C-210/24 no se limita a admitir un nuevo criterio social de adjudicación, sino que redefine el concepto europeo de calidad contractual al reconocer que determinadas condiciones laborales pueden constituir factores directamente vinculados a la correcta ejecución del contrato. En este sentido como expresa Umerez (2026) “el Tribunal tuvo en cuenta su origen legal, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación de normas jurídicas y su independencia, concluyendo que el OARC es un órgano permanente e independiente que adopta sus resoluciones basándose en criterios exclusivamente jurídicos, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico ni recibir instrucciones externas”.

## **6. La redefinición del concepto de calidad contractual**

### **6.1. La concepción tradicional de la calidad en la contratación pública**

La principal aportación de la STJUE de 5 de marzo de 2026 trasciende la mera admisión del incremento salarial como criterio de adjudicación. Su verdadero alcance reside en la reformulación del concepto de calidad contractual dentro del modelo europeo de contratación pública estratégica.

Tradicionalmente, la calidad de las ofertas se asociaba a características técnicas o funcionales directamente incorporadas a la prestación objeto del contrato. La evaluación comparativa de las ofertas se construía sobre parámetros vinculados a la metodología de ejecución, las características técnicas de los bienes o servicios ofertados, los medios materiales adscritos al contrato o la organización de los recursos destinados a su ejecución. Por el contrario, las condiciones laborales de los trabajadores se consideraban habitualmente

factores externos a la prestación y, en consecuencia, ajenos a la valoración de la calidad de la oferta.

Esta concepción respondía a una interpretación relativamente rígida del requisito de vinculación al objeto del contrato, que tendía a identificar la calidad contractual con elementos directamente incorporados al resultado material de la prestación. Bajo esta lógica, las mejoras salariales podían constituir objetivos legítimos de política social, pero difícilmente podían integrarse en la noción jurídica de calidad contractual.

Sin embargo, la evolución normativa y jurisprudencial de los últimos años había comenzado a cuestionar esta aproximación restrictiva. La progresiva consolidación de la contratación pública estratégica puso de manifiesto que determinados factores organizativos, sociales o laborales pueden influir de forma significativa en la correcta ejecución del contrato y, por tanto, resultar relevantes para identificar la oferta que proporciona una mejor relación calidad-precio.

## ***6.2. La calidad laboral como elemento de calidad contractual***

La STJUE C-210/24 constituye el punto de consolidación de esta evolución interpretativa. El Tribunal de Justicia reconoce expresamente que, en determinados contratos intensivos en mano de obra, las condiciones salariales pueden repercutir directamente sobre la calidad efectiva de la prestación.

La relevancia jurídica del incremento salarial no deriva, por tanto, de su dimensión redistributiva o de su contribución a objetivos generales de política social. Lo decisivo es su aptitud para mejorar la ejecución contractual. La sentencia asume que unas mejores condiciones retributivas pueden favorecer la estabilidad de las plantillas, reducir la rotación del personal, facilitar la retención de profesionales cualificados, disminuir los costes asociados a la sustitución de trabajadores y reforzar la continuidad de la prestación.

Esta relación resulta especialmente evidente en sectores como los servicios sociales, la atención domiciliaria, la asistencia sanitaria, los servicios educativos, la limpieza o la

seguridad privada, donde la calidad del servicio depende esencialmente de la actuación de las personas encargadas de ejecutarlo.

La sentencia desplaza así el centro del análisis jurídico. La cuestión ya no consiste en determinar si el criterio posee una finalidad social, sino en comprobar si produce una mejora objetiva y verificable de la prestación contratada. El elemento determinante deja de ser la naturaleza del criterio para pasar a ser su incidencia efectiva sobre la ejecución contractual.

### ***6.3. Hacia una concepción funcional de la mejor relación calidad-precio***

La doctrina establecida en el asunto C-210/24 permite apreciar una evolución significativa en la comprensión europea de la mejor relación calidad-precio. El Tribunal de Justicia parece abandonar una concepción predominantemente formal de la vinculación al objeto del contrato para adoptar una aproximación funcional centrada en los efectos reales del criterio sobre la prestación.

Desde esta perspectiva, la calidad contractual deja de identificarse exclusivamente con características técnicas o económicas de la oferta y pasa a configurarse como una categoría multidimensional en la que pueden integrarse factores organizativos, laborales, sociales o medioambientales, siempre que contribuyan objetivamente a una mejor ejecución del contrato.

La aportación de la sentencia no consiste, por tanto, en ampliar indiscriminadamente el catálogo de criterios sociales admisibles. Su verdadera novedad reside en reconocer que determinados factores laborales pueden constituir auténticos indicadores de calidad contractual cuando exista una relación suficientemente acreditada entre tales factores y la prestación objeto del contrato.

La calidad contractual aparece así como un concepto funcional, vinculado no tanto a la naturaleza de los elementos valorados como a su capacidad para mejorar el resultado final perseguido por el poder adjudicador. Esta interpretación resulta plenamente coherente con el modelo de contratación pública estratégica impulsado por la Directiva 2014/24/UE y con la orientación seguida por el artículo 145 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

En este sentido, puede afirmarse que la STJUE C-210/24 marca un punto de inflexión en la evolución de los criterios de adjudicación al reconocer que la calidad de una oferta no depende exclusivamente de las características técnicas de la prestación, sino también de aquellos factores organizativos y laborales que permitan garantizar una ejecución más estable, eficiente y satisfactoria para el interés público.

## ***7. Los límites jurídicos del criterio salarial***

### ***7.1. Vinculación con el objeto del contrato***

La mejora salarial no puede valorarse por razones puramente redistributivas o de política social general. Debe existir una conexión específica con la ejecución contractual.

### ***7.2. Proporcionalidad***

La ponderación atribuida al criterio debe resultar adecuada y equilibrada. No puede convertirse en un elemento que neutralice completamente otros factores de adjudicación. La admisibilidad de este tipo de criterios exige una justificación especialmente rigurosa en el expediente. La experiencia acumulada por los tribunales administrativos de recursos contractuales muestra que la mera invocación de finalidades sociales resulta insuficiente si no se acredita de forma concreta la aportación efectiva del criterio a la mejora de la prestación contractual. La vinculación funcional con el objeto del contrato y la proporcionalidad de la medida continúan siendo los principales parámetros de control jurídico

### ***7.3. Transparencia y objetividad***

El sistema de valoración debe permitir comparar las ofertas de forma objetiva, transparente y no discriminatoria.

#### **7.4. Control de ejecución**

Los incrementos salariales ofertados deben transformarse en obligaciones contractuales exigibles y susceptibles de verificación.

La Resolución 75/2026 del OARC/KEAO aporta además una reflexión particularmente interesante en materia de proporcionalidad. El órgano considera que el riesgo de ofertas salariales excesivamente elevadas queda mitigado por dos factores concurrentes: de un lado, la obligación efectiva de ejecutar el compromiso salarial asumido; de otro, los límites económicos derivados del propio presupuesto del contrato. Esta argumentación permite comprender que la proporcionalidad del criterio no depende únicamente de su ponderación abstracta, sino también de la viabilidad económica real de las ofertas presentadas.

La proporcionalidad exige no solo que el criterio esté vinculado a la calidad de la prestación, sino también que la puntuación atribuida guarde una relación razonable con el beneficio esperado para la ejecución contractual. La doctrina administrativa ha advertido que la mera valoración de incrementos salariales carece de justificación cuando los umbrales de puntuación o las fórmulas de valoración no se encuentran adecuadamente motivados en el expediente. La mejora retributiva puede constituir un criterio legítimo, pero su ponderación debe responder a razones objetivas vinculadas a la calidad del servicio y no a decisiones arbitrarias o insuficientemente justificadas. La importancia del control de ejecución adquiere una dimensión especialmente intensa cuando se utilizan criterios sociales de adjudicación. Como advierte Palacín Sáenz (2020:19) la eficacia de la contratación pública estratégica depende en gran medida de la existencia de mecanismos de supervisión capaces de verificar el cumplimiento real de los compromisos asumidos por el adjudicatario. De lo contrario, las cláusulas sociales corren el riesgo de convertirse en meras declaraciones programáticas sin incidencia efectiva sobre la ejecución contractual. El autor llega incluso a afirmar que la ausencia de una estructura solvente de supervisión puede neutralizar completamente los beneficios perseguidos mediante la incorporación de objetivos sociales en los pliegos de contratación.

## **8. Consecuencias prácticas para los órganos de contratación**

La doctrina establecida por el TJUE tendrá previsiblemente una influencia significativa en la elaboración de futuros pliegos de contratación, especialmente en aquellos contratos cuya ejecución dependa de manera intensa del factor humano.

No obstante, la sentencia no debe interpretarse como una habilitación automática para valorar cualquier mejora salarial ofertada por los licitadores. Antes al contrario, el pronunciamiento exige un esfuerzo reforzado de motivación por parte de los órganos de contratación.

En primer lugar, será necesario justificar expresamente la relación existente entre la mejora salarial y la calidad de la prestación. Como recuerda Moreno Molina (2018), la utilización de criterios sociales exige siempre una motivación específica que permita acreditar su vinculación con el objeto contractual.

En segundo lugar, deberá acreditarse la proporcionalidad de la ponderación atribuida al criterio. La valoración de mejoras salariales no puede alterar de forma injustificada la competencia ni convertir el componente retributivo en el elemento prácticamente decisivo de la adjudicación.

En tercer lugar, los pliegos deberán definir con precisión los mecanismos de valoración. La transparencia constituye una exigencia esencial del Derecho europeo de la contratación pública y exige que todos los operadores económicos conozcan ex ante las reglas aplicables al procedimiento (Gallego Córcoles, 2019).

Asimismo, será imprescindible prever mecanismos efectivos de seguimiento y control durante la fase de ejecución. La mejora salarial ofertada debe convertirse en una obligación contractual exigible y verificable.

En este punto adquiere especial relevancia la función de los responsables del contrato. El control efectivo del cumplimiento de los compromisos salariales asumidos por el adjudicatario se convertirá en un elemento fundamental para garantizar la legitimidad del criterio de adjudicación utilizado.

Desde una perspectiva más amplia, la sentencia obligará probablemente a replantear determinadas prácticas de diseño de los pliegos. Muchos órganos de contratación venían mostrando una notable cautela ante la eventual impugnación de criterios sociales vinculados a las condiciones laborales del personal. El respaldo ofrecido por el TJUE puede favorecer una utilización más decidida de este tipo de instrumentos, siempre dentro de los límites derivados de los principios de igualdad, proporcionalidad y transparencia. En esta misma línea, Pastor Martínez advierte que la sentencia puede tener efectos que trasciendan el supuesto concreto del incremento salarial. La lógica seguida por el Tribunal permite proyectar el mismo razonamiento sobre otros factores laborales directamente relacionados con la ejecución contractual, como la estabilidad en el empleo, la formación continua, la reducción de la rotación de personal o la mejora de las condiciones de trabajo. La clave seguirá residiendo en acreditar que dichos elementos producen una mejora objetiva y demostrable de la prestación contratada y no constituyen meras finalidades sociales desvinculadas del objeto contractual.

Desde esta perspectiva, la utilización de incrementos salariales como criterio de adjudicación como expresa, entre otros Palacín Sáenz (2020: 19-21) exigirá previsiblemente un reforzamiento de las funciones de seguimiento contractual. La experiencia acumulada en materia de contratación pública estratégica demuestra que el verdadero éxito de las cláusulas sociales no depende exclusivamente de su diseño jurídico, sino también de la capacidad organizativa de la entidad contratante para controlar su cumplimiento efectivo. La literatura especializada ha puesto de relieve que la supervisión de las obligaciones sociales constituye uno de los principales desafíos pendientes de la contratación pública estratégica y una condición imprescindible para garantizar la obtención de los beneficios indirectos que justifican su incorporación en los procedimientos de adjudicación.

Como señala Pernas García (2022), la contratación pública estratégica no consiste en sustituir la eficiencia económica por objetivos sociales, sino en integrar ambas dimensiones dentro de una lógica común orientada a la obtención del mejor valor para el interés público. La STJUE C-210/24 refuerza precisamente esta visión integradora.

La sentencia no elimina la necesidad de una adecuada construcción técnica del criterio de adjudicación. Por el contrario, cuanto más innovador sea el criterio empleado, mayor será

la exigencia de precisión en su configuración. La experiencia de los órganos de control demuestra que muchas anulaciones de pliegos no derivan de la finalidad perseguida por el criterio sino de defectos en su formulación, ponderación o verificabilidad. En este sentido, el Informe 2/2026 de la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi insiste en que la validez de los criterios de adjudicación depende fundamentalmente de tres elementos: su vinculación al objeto contractual, su formulación objetiva y verificable y la adecuada justificación de su ponderación en el expediente.

La reciente Recomendación aprobada por la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi (Informe 2/2026, de 16 de febrero de 2026, del Pleno de la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi) insiste precisamente en que la validez de los criterios de adjudicación descansa sobre tres elementos esenciales: su vinculación al objeto contractual, su formulación objetiva y verificable y la adecuada justificación de su ponderación en el expediente. Esta orientación confirma que el verdadero riesgo jurídico no reside en la utilización de criterios sociales, sino en su incorrecta configuración técnica.

## **9. Reflexiones críticas: oportunidades y riesgos para la contratación pública estratégica**

La STJUE de 5 de marzo de 2026 constituye uno de los pronunciamientos más relevantes de los últimos años en materia de contratación pública estratégica.

La resolución se inserta en una evolución jurisprudencial iniciada con *Bundesdruckerei* y consolidada posteriormente con *RegioPost*, que ha ampliado progresivamente el espacio jurídico disponible para la incorporación de consideraciones sociales en los contratos públicos. Sin embargo, la verdadera novedad de la sentencia reside en la redefinición del concepto de calidad contractual.

El Tribunal reconoce que determinadas condiciones laborales pueden influir directamente en la correcta ejecución del contrato y, por tanto, ser objeto de valoración durante la fase de adjudicación. De este modo, la mejora salarial deja de concebirse como

una consideración externa al contrato para integrarse potencialmente en el propio concepto de calidad de la oferta.

Esta interpretación resulta especialmente relevante en los contratos intensivos en mano de obra, donde la calidad de la prestación depende en gran medida de la estabilidad, cualificación y motivación del personal adscrito a la ejecución contractual.

No obstante, la sentencia no legitima cualquier criterio salarial. Su utilización continúa condicionada por la existencia de una vinculación efectiva con el objeto del contrato, por el respeto al principio de proporcionalidad y por la posibilidad de verificar objetivamente el cumplimiento de los compromisos asumidos.

La sentencia confirma esta evolución y proporciona una base jurídica especialmente sólida para la utilización de criterios sociales cuando éstos contribuyan efectivamente a mejorar la calidad de las prestaciones públicas.

Puede afirmarse, en definitiva, que la STJUE C-210/24 consolida una nueva concepción de la calidad contractual en el Derecho europeo de la contratación pública, en la que se desplaza la calidad desde el plano técnico al plano funcional, permitiendo que determinados factores laborales se conviertan en indicadores jurídicamente relevantes de calidad contractual. En definitiva, implica una concepción más amplia, funcional y coherente con los objetivos de sostenibilidad social que inspiran el modelo de contratación pública estratégica impulsado por la Unión Europea.

Si bien, la sentencia, como expresa Umerez (2026), “deja una cuestión relevante sin resolver del todo: el impacto potencial del criterio sobre las pequeñas y medianas empresas. Y no es una cuestión menor, porque es razonable pensar que ese compromiso de negociación colectiva e incremento salarial, que será a costa del contratista y no estará cubierto por el precio del contrato, solo puede ser asumido por grandes empresas”. Si bien, La verdadera aportación de la STJUE C-210/24 no consiste en admitir un nuevo criterio social de adjudicación. Su trascendencia radica en haber desplazado el eje del debate desde la naturaleza social del criterio hacia sus efectos sobre la ejecución contractual. Con ello, el Tribunal de Justicia abandona una concepción formal de la vinculación al objeto del contrato

y adopta una visión funcional de la calidad contractual, más acorde con los objetivos de la contratación pública estratégica impulsados por la Directiva 2014/24/UE.

En todo caso, como ha señalado Pastor Martínez (2026), la sentencia no supone una sustitución de los principios clásicos de la contratación pública por objetivos laborales o sociales, sino una reinterpretación del concepto de calidad contractual a la luz de la contratación pública estratégica. Desde esta perspectiva, la mejora salarial adquiere relevancia jurídica no por su dimensión redistributiva, sino porque puede constituir un indicador objetivo de una mejor ejecución contractual en aquellos contratos cuya prestación depende esencialmente del factor humano. Más bien, la relevancia de esta doctrina probablemente trascienda el ámbito específico de las mejoras salariales. Su lógica argumental podría proyectarse en el futuro sobre otros criterios vinculados a las condiciones laborales, la estabilidad en el empleo, la formación de los trabajadores o la retención del talento, siempre que exista una relación objetiva y demostrable con la correcta ejecución del contrato.

Desde la perspectiva del ordenamiento español, la doctrina del TJUE refuerza la orientación estratégica ya presente en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. Como ha señalado reiteradamente Gimeno Feliú (2019: 2023), la contratación pública moderna constituye una auténtica herramienta de implementación de políticas públicas y no un mero mecanismo de adquisición de bienes y servicios. Es más, la contratación pública además de ser un medio para abastecerse de productos y servicios u obras debe ser un mecanismo a través los poderes públicos, tal como expresa el propio Gimeno Feliú (2016:6-7), “realizan una política de intervención en la vida económica, social y política del país”.

En similar línea, se expresa Rodríguez Escanciano (2017:65) , cuando afirma expresamente que Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público “apuesta con rotundidad por que la política de contratación pública no sólo esté orientada a la consecución de objetivos de transparencia y eficiencia económica, sino también al logro de metas sociales, entre las cuales ocupa un lugar muy destacado la de evitar la precarización de las condiciones laborales de los trabajadores privados involucrados en la prestación indirecta de servicios de interés general. Exige, así, la incorporación efectiva de condiciones sociales a lo largo de todo el proceso de contratación.”

Nos encontramos, por tanto, ante una sentencia llamada a desempeñar un papel de referencia en la interpretación de los criterios sociales de adjudicación durante los próximos años. La consolidación de esta doctrina no elimina la necesidad de una motivación rigurosa de los pliegos. La validez del criterio salarial dependerá en gran medida de que el órgano de contratación pueda acreditar tanto su incidencia sobre la calidad de la prestación como la razonabilidad de su ponderación dentro del conjunto de criterios de adjudicación.

Tampoco se puede obviar la cuestión que la sentencia deja abierta es su eventual incidencia sobre la participación de pequeñas y medianas empresas en los procedimientos de contratación. Aunque el Tribunal no aprecia una restricción de la competencia derivada del criterio salarial analizado, parte de la doctrina ha advertido que determinadas mejoras retributivas podrían resultar más fácilmente asumibles por operadores económicos de gran dimensión. Ello obliga a extremar el control de proporcionalidad en el diseño de estos criterios para evitar efectos indirectamente excluyentes sobre determinados segmentos del mercado.

La verdadera aportación de la STJUE C-210/24 no consiste en admitir un nuevo criterio social de adjudicación. Su trascendencia radica en haber redefinido jurídicamente el concepto de calidad contractual, incorporando a éste determinados factores organizativos y laborales cuando resulten aptos para mejorar objetivamente la ejecución de la prestación. Desde esta perspectiva, el criterio salarial deja de ser relevante por su dimensión social y pasa a serlo por su contribución potencial a la calidad del contrato. En ello reside, probablemente, la principal aportación de la sentencia a la evolución contemporánea de la contratación pública estratégica.

## **Bibliografía**

- Bernal Blay, M. A. (2018). La contratación pública estratégica en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Extra 18, 139-168.
- Blanco López, F. (2026). *El TARCJA admite criterio de adjudicación de incremento salarial*. Observatorio de Contratación Pública.

- Fernández Acevedo, R. (2017). *Los criterios de adjudicación de los contratos públicos*, Tratado de contratos del sector público / Isabel Gallego Córcoles (dir.), Eduardo Gamero Casado (dir.), Vol. 2, 2018.
- Gallego Córcoles, I. (2019). La incorporación de consideraciones sociales en la contratación pública. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 203, 45-78.
- Gimeno Feliú, J. M. (2016). La nueva regulación de la contratación pública y su transposición en España, Conferencia en el II Encuentro de Contratación Pública celebrado en el INAP el 14 de junio 2016.
- Gimeno Feliú, J. M. (2018). La nueva regulación de la contratación pública en España desde la óptica de la incorporación de las exigencias europeas: hacia un modelo estratégico, eficiente y transparente, en J. M. Gimeno Feliú (Dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público* (pp. 47-132). Aranzadi.
- Gimeno Feliú, J. M. (2019). *La contratación pública estratégica*. Aranzadi.
- Gimeno Feliú, J. M. (2023). *Manual de contratos públicos*. Aranzadi.
- López Mora, M. E. (2026). *Admisión del criterio de adjudicación consistente en el aumento de masa salarial*. DOCREMC.
- Marchal Escalona, N. (2016). *Las cláusulas sociales en los contratos públicos: ¿son contrarias al Derecho de la Unión Europea?* Bitácora Millennium DIPr: Derecho Internacional Privado, 3, 1-18.
- Medina Arnáiz, T. (2020). La mejor relación calidad-precio y los criterios sociales de adjudicación. *Revista General de Derecho Administrativo*, 55, 1-35.
- Moreno Molina, J. A. (2018). *La nueva Ley de Contratos del Sector Público y las políticas públicas*. Tirant lo Blanch.
- Palacín Sáenz, B. (2020). *A la responsabilidad social por la contratación pública*. Aranzadi.
- Pastor Martínez, A. (2026). A propósito de la STJUE de 5 de marzo de 2026, AESTE y Ayuntamiento de Ortuella, C-210/24, y la adecuación de la valoración de los incrementos salariales como criterio de adjudicación en los contratos públicos. *Briefs AEDTSS*, 26, 1-4.
- Pernas García, J. J. (Dir.). (2022). *Compra pública estratégica*. Aranzadi.

- Razquin Lizarraga, M. M. (2021). *Contratación pública y objetivos sociales: límites y posibilidades tras la Directiva 2014/24/UE*. *Revista de Administración Pública*, 216, 45-78.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2020). *Derecho de la contratación pública y sostenibilidad social*. Colex.
- Rodríguez Escanciano, S. (2017). *La apuesta por la mejora de las condiciones laborales en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público*, Foro, Nueva época, vol. 20, núm. 2.
- Rojo Torrecilla, E. (2026). *Cláusulas sociales en la contratación pública: notas sobre la STJUE de 5 de marzo de 2026 (C-210/24)*.
- Romero Ruiz, A. (2017), *Las cláusulas sociales en el proyecto de Ley de Contratos del Sector Público y el nuevo paradigma de la contratación pública*, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 108.
- Umerez, J. (2026). *El TJUE avala el criterio del aumento de la masa salarial como criterio de adjudicación*. Observatorio de Contratación Pública.
- El TJUE avala el criterio de incremento salarial en contratos públicos de servicios sociales, Blog personal umerez.eu
- Vázquez Matilla, J. (2026). *Aumento de salario de trabajadores como criterio de adjudicación*. Observatorio de la Gestión Pública y su Blog personal.
- Vernia Trillo (2002). *La inclusión de las cláusulas sociales en la contratación pública*, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 20.

## **Jurisprudencia del TJUE**

- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2014). Sentencia de 18 de septiembre de 2014, *Bundesdruckerei GmbH* (C-549/13).
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2015). Sentencia de 17 de noviembre de 2015, *RegioPost GmbH & Co. KG* (C-115/14).
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2026). Sentencia de 5 de marzo de 2026 (C-210/24).

### **Doctrina de Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y otros órganos de recursos contractuales**

- Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi. (2026). Resolución 75/2026.
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (s. f.). Resoluciones en materia de criterios de adjudicación y cláusulas sociales.
- Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. (s. f.). Doctrina sobre criterios sociales y vinculación al objeto del contrato.
- Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público. (s. f.). Doctrina sobre criterios sociales en la adjudicación contractual.

### **Normativa**

- Unión Europea. (2014). Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.
- España. (2017). 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.

## **2. COMENTARIOS**

### **Comentario sobre la STS n.º 810/2026, de 28 de mayo, de la Sala Primera, de lo civil: caso DESPROSA**

#### **Diego García Paz**

Letrado-Jefe del Servicio Jurídico de Civil y Penal de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid

Sentencia favorable para los intereses de la Comunidad de Madrid, desestimatoria del recurso de casación interpuesto por DESPROSA, SA, frente a la previa sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, igualmente desestimatoria de su recurso de apelación contra la sentencia del Juzgado de Primera Instancia n.º 97 de Madrid, por la que se confirma la improcedencia de la reclamación de 42,5 millones de euros a la Comunidad de Madrid derivados de una pretendida resolución del contrato de derecho de superficie y explotación del campo de golf ubicado en la finca “El Encín”, y correlativa indemnización por daños y perjuicios. El Tribunal Supremo confirma la tesis del Letrado de la Comunidad de Madrid - ya apreciada en las previas instancias al desestimar de forma plena y sucesiva la demanda y el recurso de apelación- conforme a la cual no resulta concurrente la causa tasada de “imposibilidad” para la resolución del contrato y ratifica su doctrina tanto sobre los límites de la vía casacional en el caso de fundamentar el recurso extraordinario en la vulneración de las normas de interpretación de los contratos como sobre los requisitos del artículo 1.124 del Código Civil.

La mercantil DESPROSA, SA interpuso demanda contra la Comunidad de Madrid, con las siguientes pretensiones: 1) que se declarase la resolución del contrato de constitución de derecho de superficie de fecha 30 de octubre de 2007 (elevado a público el 24 de junio de 2008) por imposibilidad de ejecución de la prestación en los términos pactados; 2) que se declarase que la resolución del contrato por causa de imposibilidad comporta la obligación de liquidar el contrato mediante el abono de (i) el valor de la inversión efectuada y no recuperada y (ii) los gastos no recuperados mediante la explotación, y 3) como consecuencia

de lo anterior, que se condenase a la Comunidad de Madrid al pago a DESPROSA de la cantidad de 42.527.789,54 €, más intereses a partir del momento de interposición de la demanda, importe total desglosado en los siguientes conceptos: a) Valor de la inversión no recuperada: 34.685.123,24 €; b) Gastos no recuperados mediante la explotación: 7.842.666,30 €, divididos a su vez en (i) 3.301.218,34 € de gastos operativos y (ii) 4.541.447,96 € de gastos financieros.

La base fáctica de la demanda de DESPROSA se sustentó, en síntesis, en que, tras haber contratado el precitado derecho de superficie para la explotación del campo de golf, que se divide en dos partes o sectores, una serie de diversas circunstancias impedían la íntegra explotación de una de las dos partes referidas.

DESPROSA alegó que con fecha 12 de julio de 2006 el Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE) otorgó concesión administrativa sobre 34 parcelas pertenecientes a la finca “El Encín”, ubicadas en los polígonos 7 a 9 de rústica, a la entidad Alcalá Natura 21, SAU adscrita al IMADE que era su socio único. DESPROSA fue adjudicataria mediante concesión de la entidad Alcalá Natura 21, SAU de un derecho de superficie de una zona de la finca “El Encín” por un plazo de 35 años prorrogable a contar desde el otorgamiento de la escritura pública de 24 de junio de 2008 de elevación a público del contrato. A la finalización de dicho plazo las instalaciones revertirían a la Comunidad de Madrid. En el contrato se fijó una contraprestación a la Comunidad de Madrid de 120.000 euros IVA incluido a pagar dentro del primer trimestre de cada año. DESPROSA se comprometía a la construcción y explotación de un complejo para la práctica del golf denominado NATURALCALA que debía comprender un campo de golf principal, un campo de golf secundario de 18 hoyos, o de 9 hoyos en una fase más otros 9 hoyos cuando se entregase a la superficiaria la parte de la finca no entregada al inicio, un campo de prácticas y una escuela de golf. En el contrato se convino y DESPROSA basó la demanda en la estipulación séptima apartado octavo, conforme a la cual el derecho de superficie se extinguiría por “*imposibilidad legal, administrativa, técnica o material, que no sea imputable a ninguna de las comparecientes de construir y/o explotar en la finca afectada al complejo para la práctica del golf denominada NATURALCALÁ en los términos y condiciones que fueron objeto de concurso y adjudicación.*”

Esta “imposibilidad” se integraba, según DESPROSA, por tres factores: 1) por haberse anulado el planeamiento inicial bajo el que fue convenido, pues la finca se ubicaba inicialmente sobre un suelo de naturaleza rústica y para poder desarrollar el campo de golf sur fue preciso modificar el Plan General de Ordenación Urbana de Alcalá de Henares. Dicha modificación fue recurrida, anulándose a consecuencia del recurso la modificación del planeamiento de forma que el campo proyectado no es viable; 2) por existir una vía pecuaria que atraviesa el campo de golf construido, por lo que la Comunidad de Madrid modificó el trazado de la vía pecuaria, habiendo sido dicho trazado anulado mediante sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y 3) porque el volumen de agua necesario proyectado para el campo no se había suministrado por el Canal de Isabel II. Así, solicitaba DESPROSA la extinción del derecho de superficie y el reintegro de la inversión realizada no amortizada por importe de 34.685.123,84 euros, así como los gastos en los que incurrió desde el inicio de la explotación no recuperables por importe de 7.842.666,30 euros.

Sintéticamente, los argumentos de oposición del Letrado de la Comunidad de Madrid fueron los siguientes: las causas invocadas por DESPROSA para extinguir el derecho de superficie, resolviéndose por “imposibilidad” en verdad no lo eran, al no impedir su ejecución. Como elemento clave se alegó que el derecho de superficie pactado fue novado a instancia de la propia DESPROSA mediante escritura pública de fecha 16 de junio de 2011. DESPROSA justificó entonces para solicitar dicha novación -en la que pedía un aumento de la vigencia del contrato a 50 años y una reducción del canon al 50%- la falta de caudal del agua para llevar a cabo la inversión del segundo campo y la situación económica sobrevenida, que hacía no rentable el contrato inicialmente convenido. Dicha novación fue aceptada por la Comunidad de Madrid, de modo que las condiciones contractuales actuales ya contemplan la situación vigente de explotación del campo, y que aquello que DESPROSA alega como causa de “imposibilidad” son meros retrasos ajenos a la Comunidad de Madrid en la adecuación del planeamiento y en la obtención de riego suficiente que no justifican la extinción del derecho de superficie, añadiendo el Letrado de la Comunidad de Madrid que no procede indemnizar a DESPROSA en los términos pretendidos porque en la zona de campo norte no construida no se ha realizado inversión alguna y porque los gastos reclamados

son susceptibles de ser recuperados a lo largo de la vigencia del contrato, toda vez que el mismo está en corriente explotación y generando ingresos reales a DESPROSA, aparte de haberse reequilibrado la economía del contrato con la novación modificativa, aumentado el plazo y reduciendo el canon de común acuerdo entre las dos partes, previa iniciativa de la propia DESPROSA, de modo que su pretensión de resolución por “imposibilidad” no es tal, sino un intento de rescisión unilateral por razones exclusivas de DESPROSA que no se integran técnicamente en las causas tasadas de resolución previstas en el contrato, y muy especialmente en la de “imposibilidad” de ejecución y explotación en la que sustenta toda su demanda.

El Juzgado de Primera Instancia n.º 97 de Madrid, en el seno del Procedimiento Ordinario n.º 693/2019 (sentencia n.º 163/2020, de 4 de diciembre), así como posteriormente la Sección 19ª de la Audiencia Provincial de Madrid, en el rollo de apelación n.º 211/2021, en virtud de sentencia de 5 de julio de 2021, dictada como consecuencia del recurso de apelación interpuesto por DESPROSA frente a la sentencia de instancia, hicieron suyos los argumentos del Letrado de la Comunidad de Madrid, para desestimar tanto la demanda como el recurso de apelación en su integridad, toda vez que, en efecto, las alegadas causas de “imposibilidad” para ejecutar el contrato no lo son, sino circunstancias que implican un retraso paliado con la novación modificativa realizada, ampliando de forma notable el plazo de ejecución y reduciendo el canon concesional a pagar precisamente para obtener la solución de las precitadas circunstancias. Ello conlleva a la no integración de los requisitos dispuestos por la jurisprudencia para que resulte de aplicación la resolución del vínculo contractual conforme al artículo 1.124 del Código Civil.

DESPROSA recurrió la sentencia de la Audiencia Provincial en casación, que fue admitido a trámite por el Tribunal Supremo, atendiendo al criterio de cuantía superior a 600.000 euros vigente en el momento de interposición del recurso, y previa la oposición al mismo por parte del Letrado de la Comunidad de Madrid, la Sala Primera resolvió desestimándolo plenamente, confirmando así en su integridad los pronunciamientos desestimatorios de las instancias anteriores, con las correspondientes condenas en costas a DESPROSA y haciendo suyos los argumentos del Letrado de la Comunidad de Madrid.

Así, el Tribunal Supremo, Sala Primera, en la sentencia n.º 810/2026, de 28 de mayo (ponente D. Manuel Almenar) dictada en el marco del recurso de casación n.º 6790/2021, tras detallar los antecedentes de hecho y procesales antes descritos, confirma en su integridad los fundamentos y resolución de la sentencia dictada por la Audiencia Provincial y, además, consolida su criterio jurisprudencial, en línea con las alegaciones de oposición del Letrado de la Comunidad de Madrid, sobre dos relevantes extremos, en los que se fundamentó el recurso: 1) los límites de la casación en materia de interpretación de cláusulas contractuales y 2) los requisitos para integrar la resolución por incumplimiento contractual prevista en el artículo 1.124 del Código Civil. En ambos extremos existe muy abundante jurisprudencia cuya doctrina es confirmada y reforzada por la sentencia del caso que se comenta.

En cuanto al primer motivo de casación, consistente en un pretendido error en la interpretación de los preceptos contractuales, especialmente los correspondientes a la novación modificativa del contrato, ampliando su plazo y reduciendo su canon, la Sala expresa con claridad que el motivo casacional fundado en la interpretación de los preceptos contractuales llevada a cabo en la sentencia de la Audiencia Provincial no puede suponer una nueva valoración de la interpretación ya efectuada en la instancia correspondiente, pretendiendo un nuevo enjuiciamiento o que la Sala sustituya la interpretación realizada por la del recurrente, en tanto aquella sea lógica y coherente. Así, con remisión a la STS n.º 57/2024, de 18 de enero, cuya doctrina reproducen las más recientes SSTs n.º 214/2026, de 12 de febrero, n.º 538/2026, de 9 de abril y n.º 270/2025, de 19 de febrero, expresa la sentencia que:

*“(…) si bien cabe fundar un motivo de casación en la infracción de las reglas de interpretación consagradas en los arts. 1281 y ss. del Código Civil, la infracción denunciada no debe ser una mera excusa para solicitar un nuevo enjuiciamiento del asunto y, en concreto, una revisión de la interpretación del contrato (por todas, sentencia 156/2020, de 6 de marzo), así como que la interpretación de los contratos corresponde al tribunal de instancia y no puede ser revisada en casación en tanto no se haya producido una vulneración de la normativa que debe ser tomada en cuenta en la interpretación de los contratos, quedando fuera del ámbito del recurso toda interpretación que resulte respetuosa con los imperativos que disciplinan la labor del intérprete, aunque no sea la única admisible. Por ello, la sentencia desestima el motivo toda vez que la Audiencia Provincial no afirma que*

*DESPROSA hubiera aceptado la alteración permanente del objeto del contrato, con reducción de dos campos de golf a construir/explotar a uno solo, sino que, habiendo convenido los litigantes, a petición de la propia recurrente, la adecuación del inicial contrato a las circunstancias sobrevenidas, no aprecia causa de resolución porque ni han variado tales circunstancias, ni puede admitirse que el cumplimiento del contrato dependa exclusivamente de la Comunidad de Madrid, ni cabe apreciar una frustración del objeto del recurso (...) En suma, la sentencia de apelación no altera el objeto del contrato, ni dice que las partes hubieran pactado la renuncia a la construcción del segundo campo con carácter definitivo, sino que valora que la situación creada con la novación modificativa es sustancialmente la misma que la existente al tiempo de interesar la resolución del contrato, sin que pueda hablarse de un incumplimiento imputable a la Comunidad de Madrid ni de una frustración del contrato. Esta interpretación podrá o no compartirse por DESPROSA, pero en absoluto vulnera los criterios gramatical, intencional o restrictivo contemplados en los arts. 1281, 1282 y 1283 del Código Civil, ni puede tacharse de absurda, ilógica o irracional.”*

En cuanto al segundo motivo de casación, en virtud del cual DESPROSA alega la infracción del artículo 1.124 del Código Civil, al considerar concurrentes las causas de “incumplimiento” contractual que habilitan la resolución, a la vista de que DESPROSA insiste en que concurren causas determinantes de la “imposibilidad” de ejecutar plenamente el contrato y que al no ser apreciadas por la Audiencia Provincial, se ha producido un error determinante de la infracción del precepto referido, el Tribunal Supremo, al respecto, expresa, confirmando su doctrina:

*“La jurisprudencia ha precisado los presupuestos de la resolución en reiteradas resoluciones: (i) la existencia de un vínculo contractual vigente entre quienes lo concertaron; (ii) la reciprocidad y exigibilidad de las prestaciones pactadas; (iii) que el demandado haya incumplido de forma grave las obligaciones que le incumbían; (iv) que el incumplimiento obedezca a una conducta del demandado que, de modo indubitado, absoluto e irreparable, la origine; y (v) que quien ejercite la acción no haya incumplido por su parte las obligaciones que le concernían, a menos que ello ocurriera como consecuencia del incumplimiento anterior de la contraparte (...) En el supuesto enjuiciado, de acuerdo con la base fáctica que la Audiencia estima acreditada, no se constata la existencia de un incumplimiento grave y esencial que prive a las partes de sus legítimas expectativas o impida alcanzar el fin del contrato. A la fecha de la presentación de la demanda (en mayo de 2019), la situación era*

*exactamente la misma que la existente 8 años antes, al tiempo de solicitar, pactar y celebrar la modificación del contrato (entre marzo y junio de 2011): la explotación del complejo se circunscribía a un solo campo de golf, ante la imposibilidad de proceder a la construcción del segundo campo, campo norte o accesorio, debidos a los problemas de abastecimiento de agua. Precisamente, esta situación fue la que motivó la modificación contractual (...).”*

Concluyendo la Sala que la propia DESPROSA, atendiendo a los hechos probados, fue quien solicitó la novación, no siendo tampoco necesario conforme a la normativa urbanística una modificación del Plan -anulado solo por defectos formales, por lo que nada impedía retomar su tramitación- sobre el terreno en el que implementar el campo de golf (que DESPROSA alegaba como causa de “imposibilidad”) bastando la solicitud por su parte de una licencia que no interesó, y añadiéndose que la Comunidad de Madrid le comunicó el inicio en 2015 de un expediente para modificar el trazado de la vía pecuaria, ante lo cual DESPROSA, en lugar de colaborar en el mantenimiento del contrato, de forma casi inmediata instó su resolución y que se le indemnizase en vía administrativa, lo que reveló el escaso interés -por su parte- en el mantenimiento del mismo, extremos todos ellos que acreditan

*“(una) pasividad [que] solo se entiende en el sentido de aquiescencia o aceptación de una situación cuya consolidación o cronificación no suscitaba desequilibrio ni ponía en peligro las expectativas económicas de las partes y, en definitiva, el fin del contrato, máxime si tenemos en cuenta que, tras esta última comunicación, la actora dejó transcurrir otros 4 años hasta interponer la demanda, lo que lleva a concluir que las causas alegadas carecen de eficacia resolutoria alguna y, en consecuencia, procede desestimar el motivo de recurso.”*

En definitiva: el recurso de casación de DESPROSA es íntegramente desestimado, al no concurrir los presupuestos jurisprudenciales ni en el motivo referente a la interpretación de las cláusulas contractuales (no irracional, arbitrario, ilógico o infundado por no coincidir con la posición de la recurrente) ni en el motivo afectante a los requisitos de la resolución prevista en el artículo 1.124 del Código Civil, dado que las circunstancias existentes no determinan el imposible ni total incumplimiento del contrato, al haberse dotado de mayor plazo, reequilibrado su economía y constar que la propia DESPROSA ha incurrido en inacción para resolver los obstáculos cuya imposibilidad aduce.

## **La clasificación de las ofertas cuando se declara la anormalidad de alguna de ellas**

**Fernando Luque Regueiro**

Letrado-Jefe de la Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional, Asuntos Constitucionales y Estudios de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

La Sentencia 206/2026, de 23 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (RC 2399/2023), ha tenido ocasión de fijar doctrina casacional sobre la forma en que debe procederse en la clasificación de las ofertas si alguna de ellas ha incurrido en anormalidad, desproporcionalidad o temeridad y se ha considerado insuficientemente justificada, con la consecuente exclusión del licitador.

Se trata de un asunto sobre el que se apremiaba un pronunciamiento de nuestro Alto Tribunal, porque la defectuosa regulación legal vigente generaba dudas interpretativas, problemática que, sin embargo, no acuciaba a la normativa anterior.

Efectivamente, la redacción del artículo 151.1 del precedente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, no adolecía de tal deficiencia, toda vez que se preceptuaba con claridad que *“el órgano de contratación clasificará, por orden decreciente, las proposiciones presentadas y que no hayan sido declaradas desproporcionadas o anormales conforme a lo señalado en el artículo siguiente”*. Quedaba evidente que las ofertas declaradas anormales no eran tomadas en consideración en la clasificación.

Sin embargo, el vigente artículo 149.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) resulta más difuso, ya que al regular el procedimiento de justificación de las bajas desproporcionadas dispone que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación, si concluyera que la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales *“la excluirá de la clasificación y acordará*

*la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150”.*

La literalidad del precepto transcrito parecía conducir a una automática adjudicación al segundo clasificado, a la mejor oferta una vez excluida la desproporcionada, sin atender a que la exclusión de la oferta anormal pudiera afectar en el orden de clasificación preestablecido, en el sentido de que este descarte podría determinar una disímil puntuación del resto de licitadores en el criterio económico y, por tanto, pudiera implicar su distinta clasificación. Ello es dable en los supuestos en los que los pliegos contemplen una pluralidad de criterios de adjudicación.

Estas circunstancias acontecían precisamente en el asunto origen de la referida Sentencia 206/2026 del Tribunal Supremo. En concreto, los pliegos rectores del contrato prevenían una puntuación máxima de 55 puntos a la oferta económica más baja, asignándose a las demás unas puntuaciones inferiores, de forma proporcional según la fórmula que se establecía. Esto suponía que, si se excluía la oferta económica más baja por anormal, los 55 puntos tendrían que ser asignados a la segunda oferta económica más baja de entre los licitadores restantes, y, en definitiva, hubiera supuesto una puntuación final distinta de la que resultaba en el escenario anterior, alterándose el orden de clasificación, de modo que quien antes era el tercer clasificado pasaba al primero, por delante de quien inicialmente era el segundo.

El licitador afectado, en dicho contexto, denunció que la mesa de contratación *“otorgó una primera puntuación para los tres licitadores”* e identificó la oferta de uno de ellos como *“incurso en temeridad”*, siendo excluida, decidiendo -en palabras de la recurrente- *“recalcular la puntuación asignada a las ofertas económicas de los dos licitadores restantes”*, lo que perjudicó a dicha parte, sin que tal actuación fuera corregida ni por el tribunal administrativo de contratación pública competente ni por la sentencia de instancia.

Se exponían dos argumentos en su defensa. De un lado, se apelaba a la literalidad y orden sistemático de los artículos 149.6 y 150.1 de la LCSP, afirmando que la valoración de los criterios que deben aplicarse para efectuar la clasificación de las ofertas y ulterior

selección del adjudicatario ha de tener lugar con anterioridad a la identificación de las proposiciones consideradas como desproporcionada o anormales, sin que, a juicio de la recurrente, cupiera una retroacción del procedimiento para realizar una nueva valoración y clasificación de las ofertas, una vez excluidas las incursas en anormalidad, debiendo -según su razonamiento- considerarse como mejor oferta aquella inmediatamente posterior a la excluida según la clasificación realizada conforme al artículo 150.1 LCSP.

En este sentido, se aseveraba que, en estos casos, no resulta necesario hacer una nueva clasificación, sino efectuar la propuesta de adjudicación a favor del licitador que sigue al excluido, debiendo ser única e inamovible aquella. Se alude también a las diferencias entre la vigente LCSP y su precedente, en los términos antes esbozados.

En suma, se afirmaba que, si se identifica alguna oferta incursa en presunción de anormalidad y se excluye de la clasificación, no ha de realizarse una nueva valoración, sino que debía formularse la propuesta de adjudicación a favor del siguiente licitador en el orden decreciente de la primitiva clasificación.

Como apoyo de su tesis, la recurrente invocaba algunas resoluciones de tribunales administrativos de contratación y juntas consultivas. Sin embargo, se vadeaba el giro doctrinal que, en esta materia, había ya tenido lugar en el seno del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, como se explica en su Resolución 254/2024, de 22 de febrero, cuando nos apunta que la Resolución 1546/2022, de 15 de diciembre, consagró dicho cambio de criterio, asumiendo el sostenido en la Sentencia 779/2022, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 2 de febrero (Rec. 794/2019)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La precitada Resolución 1546/2022 asume la tesis de la Audiencia Nacional, y rectifica su criterio inicial: “(...) en base a estos pronunciamientos judiciales, procede fijar como criterio de este Tribunal que el órgano de contratación clasifique las ofertas, tras la previa exclusión de las que legalmente proceda, es decir, supondrá la previa exclusión, entre otras, de las ofertas que no hayan justificado y superado la presunción de anormalidad o hayan quedado excluidas del procedimiento para posteriormente realizar la clasificación. Atendido lo anterior, el órgano de contratación clasifica las ofertas tras excluir a la licitadora que desiste del procedimiento, tras haber sido declarada su oferta incursa en presunción de anormalidad. Por ello y conforme al criterio que expresamos en esta Resolución, el motivo del recurso ha de desestimarse”.

Es de destacar que la Audiencia Nacional, en efecto, había rebatido la interpretación gramatical e histórica que se defendía en aquel caso por la recurrente, con los siguientes argumentos:

a) Se había desechado la interpretación gramatical porque la referencia que el texto legal hace a que el órgano de contratación “*excluirá de la clasificación*” la proposición anormalmente baja no implica necesariamente que la clasificación de la que haya de excluirse sea la ya efectuada, esto es, el producto de la acción de clasificar, sino que bien puede entenderse que la exclusión que se ordena se refiere a la propia actividad de clasificación.

La misma significación cabe otorgar a la proposición según la cual, una vez excluida de la clasificación la oferta anormalmente baja, el órgano de contratación acordará “*la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el 150.1 de la LCSP*”. La clasificación aquí referida puede ser también la efectuada tras la exclusión de la oferta anormalmente baja.

En definitiva, las expresiones utilizadas en la LCSP no son unívocas en su significación gramatical, por lo que no cabía descartar la exégesis propuesta.

b) En cuanto a las conclusiones que se extraen de los antecedentes legislativos, la Audiencia Nacional tampoco las consideró definitivas. Ciertamente, a diferencia de lo que sucede con el texto vigente, la anterior redacción del precepto era explícita en cuanto a que la clasificación de las ofertas no tomaría en cuenta las excluidas por anormalmente bajas, pero se opone el siguiente silogismo: si no hay duda de que se excluyen de la valoración las ofertas técnicas y económicas que incumplen los pliegos, la LCSP y, en general, la normativa aplicable, lo mismo debe suceder cuando el rechazo de la oferta tiene su origen en su anormalidad. En todos los casos debe alcanzarse un mismo efecto: su exclusión de la valoración para clasificar las ofertas.

Se admite que primero se examina la documentación susceptible de valoración cuya cuantificación depende de un juicio de valor, y consecuentemente, la exclusión de una proposición debido a la anormalidad de su oferta económica solo se puede realizar

con posterioridad. Pero ello no es obstáculo para que la clasificación de las proposiciones haya de realizarse nuevamente sin valorar la proposición excluida en razón de la anormalidad de su oferta económica.

En consecuencia, se concluye que la ordenación del proceso de adjudicación descrito no puede tolerar que la valoración de las ofertas económicas venga condicionada por la incorporada a una proposición que resulta excluida, sea cual sea la razón de su exclusión (su contravención con los pliegos, su ilegalidad o su anormalidad).

Esa misma conclusión se alcanza, entre otras, en las Resoluciones 174/2023, de 17 de febrero; 283/2023, de 8 de marzo; 345/2023, de 16 de marzo, y 414/2023 de 30 de marzo, todas ellas del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en las que se confirma el cambio de criterio heredado de la Audiencia Nacional, suscribiendo que el órgano de contratación clasifica las ofertas tras la previa exclusión (no antes) de las que legal o contractualmente procedan. Por tanto, supondrá la separación, entre otras, de las ofertas que no hayan justificado y superado la presunción de anormalidad, para posteriormente realizar la verdadera clasificación, pero, *“en el caso de las ofertas anormalmente bajas, una vez excluidas, no ha de repetirse el proceso de determinación de ofertas anormalmente bajas, sino que debe ordenarse la clasificación y adjudicar directamente a la mejor oferta”* (Resolución 254/2024 precitada).

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid se posicionó en este sendero interpretativo con anterioridad a que lo hiciera el órgano estatal. No en vano, su Resolución 385/2019, de 19 de septiembre, ya advertía de la complicación que suponía la textualidad del artículo 149.6 de la LCSP, pero consideró que sólo podía interpretarse *“como que la exclusión de la oferta incurso en baja anormal no será de la clasificación sino para efectuar dicha clasificación, al igual que el resto de ofertas que puedan ser excluidas por otros motivos, como por el incumplimiento de algún requisito técnico solicitado en pliegos”*.

Se argüía también que interpretar de otro modo el referido artículo 149.6 de la LCSP supondría una *“desnaturalización de la calificación del criterio precio”*, toda vez que permitiría la reducción de la proporcionalidad de la puntuación al resto de ofertas, alterando

el principio general de adjudicación del “*contrato a la oferta más ventajosa en relación calidad precio*”.

Finalmente, recordaba que las normas deben interpretarse según el sentido propio de las palabras, pero en relación con el contexto, como alumbra el artículo 3.1 del Código Civil, considerando que en el marco que encuadra el resto de la normativa de contratación pública y sobre todo “*la sistemática de la Ley y con los artículos 148 y 150 de ésta, solo puede interpretarse el artículo 149.6 como ya se ha manifestado anteriormente*”<sup>2</sup>.

Realizada esta panorámica en el ámbito de la jurisprudencia menor y de la doctrina de los tribunales administrativos de contratación, proseguimos el análisis de la referida Sentencia 206/2026 del Tribunal Supremo, que se suma a la interpretación ya explicada de los artículos 149.6 y 150.1 de la LCSP.

Se reconoce efectivamente que “*la exégesis de estos preceptos comprende ir más allá de su literalidad, dado que, en principio, advertimos algunas disfunciones*” (FJ 3), y ello en la medida en que la clasificación que ha de realizarse conforme al artículo 150.1 de la LCSP ha de atender a todos los criterios de adjudicación previstos en el pliego, que pueden ser de distinto tipo, pudiendo suceder que la valoración del criterio relativo a la oferta económica dependa de la más baja, luego excluida por inviable.

Aclara la sentencia que por clasificación debe entenderse, a tenor del propio artículo 150.1 de la LCSP, la ordenación decreciente de las ofertas conforme a todos los criterios de adjudicación previamente establecidos en el pliego a fin de efectuar la propuesta o la propia

---

<sup>2</sup> El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid ha subrayado posteriormente este criterio, invocando la sentencia de la Audiencia Nacional ya analizada. Así, en su Resolución 200/2022, de 26 de mayo, estimó el recurso en un supuesto en el que se procedió en primer lugar a la clasificación de las ofertas y una vez determinado que la proposición de una licitadora estaba incurso en presunción de anormalidad y que su oferta no quedó justificada, se excluyó a dicha entidad y se propuso como adjudicatario al siguiente mejor clasificado, actuación afeada por el tribunal madrileño del siguiente modo: “*de acuerdo con la doctrina expuesta anteriormente este proceder no es el correcto pues primero se determinará las ofertas incursas en baja temeraria y una vez excluidas las que correspondan, sea por esa circunstancia u otra, se procederá a su calificación conforme a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego, considerando los criterios no sujetos a juicio de valor y no solo del criterio precio como alega el recurrente, y posteriormente a su clasificación en orden decreciente*”.

adjudicación del contrato. Pero se matiza que dicha clasificación no tiene porqué comprender todas las ofertas presentadas, dado que, en primer lugar, cabe que algunas se excluyan al apartarse de los requisitos exigidos, lo que, entre otros supuestos, puede tener lugar bien por razones temporales, al presentarse la oferta fuera de plazo, bien por motivos formales, al incurrir en defectos documentales insubsanables.

Cuando se prevén diversos criterios de adjudicación, no sólo el precio, la clasificación tampoco tendría porqué considerar las ofertas rechazadas por razones económicas, como ocurre con las anormalmente bajas, que han de apartarse de la licitación tras apreciar la presunción de anormalidad. Pero se afirma que el descarte de estas ofertas requiere, en general, una evaluación previa de su viabilidad, sin que ésta pueda confundirse ni equipararse a la clasificación a la que se refiere el artículo 150.1 de la LCSP.

Se concluye, como corolario, que la clasificación, en cuanto supone establecer la prelación de las ofertas a los efectos de la adjudicación del contrato, ha de conducirse respecto de las que no resulten excluidas por incluir valores anormales, especialmente cuando incide en la puntuación de las proposiciones económicas admisibles, ya que lo contrario desvirtuaría los principios y los objetivos de la normativa contractual.

Esta exégesis -prosigue la sentencia- es consustancial a la lógica secuencial del procedimiento de contratación, y así ha de interpretarse lo previsto en el párrafo segundo del artículo 149.6 de la LCSP cuando dispone que si se estimase que una oferta no puede cumplirse por incluir valores anormales *“la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150”*, pues la clasificación de las proposiciones ha de comprender la de todos los criterios de adjudicación señalados en el pliego, lo que, en ocasiones, como sucede en el caso enjuiciado, no puede realizarse sino una vez descartada la oferta anormalmente baja que condiciona la puntuación del criterio económico de la proposición de cada licitador. Todo ello, sin perjuicio de la previa valoración de los criterios no dependientes de fórmulas, conforme al artículo 146.2 de la LCSP.

Este razonamiento se refuerza, en opinión de la Sala, por el mismo orden numeral y el propio ámbito de los preceptos citados, toda vez que primero se regula la detección y, en

su caso, exclusión de las ofertas anormalmente bajas (artículo 149) y posteriormente, la clasificación de las ofertas y adjudicación de los contratos (artículo 150). El orden sistemático de los artículos responde, por tanto, a la lógica indicada.

Finalmente, la Sentencia 206/2026 no quiere soslayar el argumento puesto de manifiesto por la recurrente sobre las diferencias entre la LCSP y su predecesora, admitiendo que ésta era más explícita. No obstante, se entiende que ello no desvirtúa la interpretación realizada ya que cuando, además del precio, se prevén otros criterios de adjudicación, la clasificación de las ofertas a la que se refiere el actual artículo 150.1 de la LCSP ha de comprender -se insiste- todos los criterios de adjudicación, sin perjuicio de que la oferta económica haya sido objeto de una evaluación anterior -que no clasificación- tendente a verificar su posible anormalidad, especialmente si esa evaluación parcial está condicionada por la de una proposición luego excluida al entenderse anormalmente baja en atención al resto de las ofertas, a las que, inicialmente, sirve de referencia en la puntuación que obtienen por el criterio económico.

Se apela asimismo, a que el orden de los preceptos es distinto en las leyes comparadas, pues en la ya derogada era su artículo 151 el que se refería a la clasificación de las ofertas, adjudicación del contrato y notificación de la adjudicación y el subsiguiente artículo 152 el que se ocupaba de las ofertas con valores anormales o desproporcionados; y el artículo 152.4 incluía una previsión similar a la del vigente artículo 150.1 para adjudicar el contrato, tras la exclusión de la oferta anormalmente baja, a la proposición más ventajosa conforme al orden de clasificación de las proposiciones.

En este mismo sentido, se advierte que la apreciación del carácter anormal de una oferta no determina en rigor a una reclasificación de las ofertas restantes, sino a la exclusión de tal proposición del procedimiento de contratación y a la consiguiente clasificación de las no excluidas, sin que en esta labor tenga incidencia la rechazada, enfatizando que el artículo 149.6 de la LCSP dispone que el órgano de contratación acuerde la adjudicación *“a favor de la mejor oferta”*, en el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el artículo 150.1 del mismo texto legal.

En coherencia con todo el decurso argumental expuesto se fija como doctrina casacional que, en los casos en los que el pliego de cláusulas administrativas particulares establezca como criterios para la adjudicación de un contrato, además de la valoración de la oferta económica, otros de índole diferente, y que la valoración de la oferta económica pueda estar condicionada por la presentación de una oferta anormalmente baja, luego excluida de la licitación, los artículos 149.6 y 150.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, han de interpretarse en el sentido de que cabe una inicial valoración de las ofertas económicas a los efectos de verificar si hay alguna anormalmente baja y si, a sus resultados, ha de excluirse alguna de las presentadas, se realice una nueva valoración de dichas ofertas económicas al clasificar las proposiciones conforme a todos los criterios de adjudicación cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas señalados en el pliego a los efectos de adjudicar el contrato o de que la mesa de contratación efectúe la correspondiente propuesta de adjudicación.

Ha de valorarse positivamente el pronunciamiento del Tribunal Supremo puesto que cierra un debate interpretativo sobre una cuestión crucial en la contratación pública, ofrece seguridad jurídica a los órganos de contratación cuando se hallan en la tesitura de exclusión ofertas temerarias y la consecuente clasificación de las ofertas, evitando así que se produzcan disfunciones inaceptables en la elección de la mejor oferta con quiebra de los principios esenciales de la contratación pública.

### **3. REPERTORIO DE ACTUALIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y DE DOCTRINA ADMINISTRATIVA<sup>1</sup>**

**Novedades de marzo, abril, mayo y junio de 2026**

#### **3.1. Disposiciones y resoluciones comunitarias**

**3.1.1. Reglamento (UE) 2026/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2026, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/691 en lo que respecta al apoyo a los trabajadores afectados por un despido inminente en empresas en proceso de reestructuración (DOUE L 20-5-26).**

El presente Reglamento amplía el ámbito de aplicación del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para Trabajadores Despedidos (FEAG) para apoyar también a los trabajadores en riesgo inminente de desempleo. La nueva normativa se aplicará hasta finales de 2027, cuando vencen los actuales programas del FEAG.

El objetivo actual del FEAG consiste en mostrar solidaridad con los trabajadores por cuenta ajena y propia que ya han perdido su empleo debido a una reestructuración de sus empresas, y ayudarles a encontrar empleo. No obstante, los despidos debidos a reestructuraciones a menudo se producen en oleadas, con lo que las personas en riesgo de despido también necesitan acceder a la formación y a otras formas de apoyo y de esta manera podrían recibirlo en una fase más temprana, antes de su despido.

Al amparo del Reglamento revisado, los trabajadores en riesgo inminente de perder su empleo como consecuencia de la reestructuración de una empresa también podrían recibir apoyo con cargo al FEAG, para así reducir la tasa de despidos y ayudar a los trabajadores en

---

<sup>1</sup> La selección y resumen de las novedades de legislación, jurisprudencia y doctrina administrativa ha sido realizada por Federico Lara González (Letrado de la Comunidad de Madrid). Los resúmenes están tomados o basados en el texto de las propias disposiciones y resoluciones, de sus preámbulos o exposiciones de motivos, y en algunos casos de las notas informativas o de prensa publicadas por los propios órganos autores de aquellas.

su transición hacia nuevas funciones. Entre las medidas de apoyo que se pueden beneficiar de financiación con cargo al FEAG se encuentran las medidas de política activa del mercado laboral que proporcionarán a los trabajadores las capacidades necesarias para ayudarles a desempeñar una función diferente o a cambiar de empleo, entre las que pueden figurar el perfeccionamiento y el reciclaje profesionales, la certificación de las capacidades, la asistencia en la búsqueda de empleo o la orientación profesional.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L\\_202601139](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202601139)

### **3.1.2. Directiva (UE) 2026/799 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 2026, relativa a la armonización de determinados aspectos del Derecho en materia de insolvencia (DOUE L 1-4-26).**

Se trata de la nueva Directiva de la UE que armoniza los aspectos clave de las normas de insolvencia en toda la Unión para, entre otros fines, hacer que el entorno empresarial de la UE sea más atractivo para los inversores transfronterizos. Algunas de las cuestiones que se regulan son las siguientes: (i) las acciones revocatorias, es decir, la impugnación de las transacciones del deudor antes del inicio del procedimiento de quiebra para, así, proteger la masa del concurso contra la retirada ilegítima de activos; (ii) el rastreo de los activos, que permite a las autoridades, a petición de los administradores concursales, consultar los registros de cuentas bancarias en toda la UE y buscar activos de empresas insolventes; (iii) los procedimientos de pre-pack, esto es, negociar la venta de una empresa en dificultades financieras antes de incoar el procedimiento formal y ejecutar la venta poco después, manteniendo al mismo tiempo los contratos esenciales para continuar la actividad; (iv) las obligaciones de los administradores, es decir, exigir a los administradores que soliciten la insolvencia en un plazo de tres meses a partir de las dificultades financieras, lo que contribuye a maximizar la recuperación de los acreedores y permite al mismo tiempo flexibilidad si las medidas alternativas protegen a los acreedores por igual; (v) los comités de los acreedores, con el fin de reforzar la participación de los acreedores individuales en los procedimientos; (vi) transparencia, exigiendo a cada país que publique fichas claras de información sobre su legislación en materia de insolvencia, que estarán disponibles en el Portal Europeo de e-Justicia.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L\\_202600799](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202600799)

**3.1.3. Directiva (UE) 2026/805 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 2026, por la que se modifica la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, la Directiva 2006/118/CE relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro y la Directiva 2008/105/CE relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas (DOUE L 20-4-26).**

Mediante la presente Directiva, se actualiza la lista de contaminantes que afectan a las aguas superficiales y subterráneas, incluidos los plaguicidas, los productos farmacéuticos y las PFAS. Las normas revisadas también endurecen las normas medioambientales para varias sustancias y refuerzan el seguimiento en toda la UE.

La Directiva modifica la Directiva Marco sobre el Agua, la Directiva sobre las Aguas Subterráneas y la Directiva sobre Normas de Calidad Medioambiental, que adaptan la política de aguas de la UE a los datos científicos más recientes.

Para mejorar la calidad del agua, la UE ya ha establecido normas para controlar y reducir la liberación de sustancias peligrosas y contaminantes detectados en las aguas superficiales y subterráneas. La lista a escala de la UE de estas sustancias se ha ampliado y actualizado para incluir productos farmacéuticos (como los analgésicos), plaguicidas, los bisfenoles y las sustancias perfluoroalquiladas y polifluoroalquiladas (PFAS). Por primera vez, la Directiva introduce normas para evaluar el riesgo acumulativo de las sustancias combinadas.

Varios contaminantes que ya figuran en la lista estarán ahora sujetos a normas de calidad medioambiental más estrictas. Para apoyar futuras revisiones, la Directiva también añade los microplásticos y los indicadores de resistencia a los antimicrobianos a las listas de observación del agua de la UE, que ayudan a hacer un seguimiento de las sustancias preocupantes emergentes.

La Directiva actualizada refuerza las obligaciones de seguimiento y notificación de los países de la UE, con el fin de mejorar la calidad del agua y la transparencia en toda la UE. Una de las medidas para alcanzar este objetivo es la introducción de un seguimiento de las aguas superficiales basado en los efectos, a fin de evaluar el efecto de las mezclas químicas. Además, los países de la UE pueden utilizar tecnologías de teledetección y observación de la Tierra para su seguimiento. Deben informar sobre la calidad biológica, la calidad química y también sobre el estado general de las masas de agua para obtener datos más fiables en toda la UE.

Los países de la UE tendrán hasta 2039 para cumplir las nuevas normas tanto para las aguas superficiales como para las subterráneas. En el caso de las sustancias con normas de calidad medioambiental revisadas y más estrictas en las aguas superficiales, el plazo de cumplimiento termina en 2033.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L\\_202600805](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202600805)

**3.1.4. Directiva (UE) 2026/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2026, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/2302 para hacer más eficaz la protección de los viajeros y simplificar y aclarar determinados aspectos de dicha Directiva (DOUE L 8-5-26).**

Mediante la presente Directiva se revisan las normas relativas a los viajes combinados. Las nuevas normas refuerzan la protección de los viajeros que adquieren varios servicios turísticos —como vuelos, traslados, alojamiento o excursiones— como parte de un único viaje combinado. En la versión revisada de la Directiva sobre los Viajes Combinados, se retoca la definición de «viaje combinado», se amplía la información que debe facilitarse a los viajeros y se aclaran los derechos de estos en caso de cancelación del viaje combinado o de insolvencia del prestador de servicios.

Se simplifica la definición de «viaje combinado», entre otras cosas, dejando fuera del ámbito de aplicación de la Directiva los servicios de viaje vinculados. También se introducen requisitos más claros de información a los consumidores, en los que se especifica la información que los viajeros deben recibir antes, durante y después de su viaje, que incluye

información sobre los métodos de pago, los requisitos de pasaporte y visado, la accesibilidad y las tasas de cancelación. El nuevo texto también mejora las normas de transparencia en caso de insolvencia del organizador y obliga a los organizadores a establecer sistemas para tramitar reclamaciones.

La nueva Directiva aclara los derechos de los viajeros que deben cancelar su viaje por cuestiones de «fuerza mayor». En tales casos, no deben cobrarse penalizaciones, y los organizadores deben reembolsar el importe a los viajeros en un plazo de 14 días.

La Directiva también introduce normas sobre los vales que pueden ofrecerse como alternativa a los reembolsos, que deben ser de un valor igual o superior al del viaje original, tener validez durante 12 meses y poder transferirse una vez.

En caso de insolvencia del organizador, los viajeros deben recibir un reembolso en el plazo de seis meses (prorrogable en determinadas circunstancias). La Directiva también incluye mejoras en la protección y la información con respecto a la cobertura de la insolvencia.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L\\_202601024](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202601024)

**3.1.5. Directiva (UE) 2026/1021 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 abril de 2026, sobre la lucha contra la corrupción, por la que se sustituyen la Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo y el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 11-5-26).**

La presente Directiva establece normas mínimas relativas a la tipificación de los delitos y las sanciones penales y no penales en el ámbito de la corrupción, así como medidas para prevenir y combatir mejor la corrupción.

La Directiva establece definiciones comunes de delitos de corrupción, incluidos el soborno, la apropiación indebida, la obstrucción de la justicia, el comercio de influencias, el ejercicio ilícito de funciones, el enriquecimiento ilícito vinculado a la corrupción, la ocultación y la corrupción en el sector privado, y armoniza las normas sobre sanciones.

Mediante la modernización de las normas existentes, la armonización de las definiciones jurídicas y la introducción de niveles de sanción estructurados, el nuevo marco tiene por objeto abordar las lagunas en materia de ejecución, en particular en los casos transfronterizos. El sistema sancionador se articula en torno a penas máximas para toda la UE, es decir, garantizar que el castigo máximo por delitos de corrupción no sea demasiado en ningún Estado miembro. Los países mantendrán la posibilidad de adoptar normas más estrictas y adaptar las disposiciones a sus ordenamientos jurídicos nacionales.

La normativa refuerza la cooperación entre las autoridades nacionales y los organismos de la UE —incluida la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la Fiscalía Europea, Europol y Eurojust—, además de mejorar el intercambio de información y la coordinación. Los Estados miembros deberán publicar anualmente datos comparables y automatizados, a fin de mejorar la transparencia y la elaboración de políticas basadas en datos contrastados.

Para reforzar la prevención y la gobernanza, los Estados miembros deberán adoptar y actualizar periódicamente las estrategias nacionales de lucha contra la corrupción (involucrando a la sociedad civil en el proceso). También tendrán que llevar a cabo evaluaciones de riesgos y garantizar sistemas sólidos sobre conflictos de intereses, transparencia de la financiación política y normas de integridad. También deberá contar con organismos dedicados y suficientemente independientes para prevenir y combatir la corrupción.

#### [Directiva - UE - 2026/1021 - ES - EUR-Lex](#)

**3.1.6. Directiva (UE) 2026/1194 del Consejo, de 26 de mayo de 2026, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo, y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales (DOUE L 4-6-26).**

La Directiva (UE) 2026/1194 refunde y actualiza la antigua Directiva 94/80/CE para reforzar el derecho de los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado miembro distinto

del de su nacionalidad a votar y presentarse como candidatos en las elecciones municipales del Estado de residencia, en igualdad de condiciones con los nacionales.

La norma simplifica los procedimientos de inscripción en el censo electoral y de presentación de candidaturas, estableciendo que los ciudadanos de otros Estados miembros deberán aportar, en esencia, la misma documentación que los nacionales. Además, favorece su permanencia en el censo electoral una vez inscritos y garantiza el acceso a modalidades de voto anticipado, postal o electrónico cuando existan para los nacionales.

Una de las principales novedades es la obligación de los Estados miembros de proporcionar información electoral clara, accesible y, al menos parcialmente, en otra lengua oficial de la Unión, prestando especial atención a las personas con discapacidad y a los ciudadanos de edad avanzada.

La directiva mantiene algunas excepciones para Estados con una elevada proporción de residentes comunitarios no nacionales (más del 20 % del electorado), permitiendo requisitos limitados de residencia o medidas específicas de integración.

Los Estados miembros deberán transponer las principales novedades antes del 25 de junio de 2028, fecha en la que quedará derogada definitivamente la Directiva 94/80/CE.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L\\_202601194](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202601194)

### **3.1.7. Comunicación de la Comisión. Orientaciones para los Estados miembros sobre los aspectos operativos relacionados con la fase final y el cierre del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (C/2026/2614) (DOUE C 4-5-26).**

Las presentes orientaciones informan a los Estados miembros sobre las fases finales de la ejecución de sus programas hasta el término de 2026 y los procedimientos y obligaciones aplicables después de 2026. Recuerdan el marco regulador y proporcionan información adicional sobre cómo la Comisión tiene previsto poner en práctica aspectos fundamentales del cierre del Mecanismo. También aclaran las obligaciones continuas de los Estados miembros en lo que respecta al seguimiento, al control, a la auditoría y a la conservación de datos después de 2026 y establece fechas límite para las obligaciones de

información relacionadas con el MRR. Estas orientaciones tienen por objeto ayudar a las autoridades nacionales a aplicar el Reglamento del MRR.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C\\_202602614](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C_202602614)

### **3.2. Disposiciones y resoluciones estatales**

**3.2.1. Reforma del apartado 3 del artículo 69 de la Constitución Española, a los efectos de que la isla de Formentera elija un senador propio, de 19 de mayo de 2026 (BOE 20-5-26).**

El apartado 3 del artículo 69 de la Constitución Española queda redactado como sigue:  
«3. En las provincias insulares, cada isla con Cabildo o Consejo Insular constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife– y uno a cada una de las siguientes islas: Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, La Gomera, El Hierro, Lanzarote y La Palma.»

<https://boe.es/boe/dias/2026/05/20/pdfs/BOE-A-2026-10881.pdf>

**3.2.2. Ley Orgánica 1/2026, de 8 de abril, en materia de multirreincidencia, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 (BOE 9-4-26).**

Esta reforma tiene por objeto mejorar la regulación penal relativa a los delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico previstos en el capítulo I y el capítulo VI del título XIII del libro II del Código Penal, y adecuarla a las exigencias jurisprudenciales y a la necesidad de ofrecer una respuesta equilibrada y efectiva frente a la multirreincidencia. Por este motivo, se introducen modificaciones en los artículos 22, 66, 80, 234, 235, 248 y 250 del Código Penal, con especial atención al tratamiento de los antecedentes y a la definición de nuevos supuestos agravados.

Se prevé un supuesto agravado específico para la sustracción de teléfonos móviles. También para la de aquellos dispositivos electrónicos que, por su propia naturaleza, son susceptibles de contener información personal, datos identificativos, registros de actividad y acceso a servicios bancarios o de comunicación.

Asimismo, se modifica el tipo agravado de hurto en el ámbito de las explotaciones agrícolas y ganaderas. Por este motivo, se simplifica el requisito de apreciación del tipo agravado del artículo 235.1.4.º, de manera que resulte suficiente acreditar que el valor de lo sustraído supera los 400 euros.

Además, se incorpora la modificación de los artículos 248 y 250 del Código Penal para actualizar la regulación del delito leve de estafa, habida cuenta de su incremento en los últimos años, especialmente en modalidades que afectan a personas mayores y otros colectivos vulnerables.

Adicionalmente, se modifica también el artículo 568 del Código Penal incorporando un segundo apartado para dar respuesta a la práctica conocida comúnmente como petaqueo.

Se modifican los artículos 13 y 544 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, para garantizar que los juzgados puedan adoptar con mayor eficacia medidas cautelares de carácter personal, incluida la prohibición de acudir o residir en determinados lugares.

Finalmente, se refuerza la participación de las entidades locales en la respuesta institucional frente a los delitos de hurto mediante la introducción de un nuevo apartado 3 en el artículo 105 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que les reconoce legitimación para ejercer la acción penal en estos casos.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/04/09/pdfs/BOE-A-2026-7966.pdf>

### **3.2.3. Ley 1/2026, de 8 de abril, integral de impulso de la economía social (BOE 9-4-26).**

Con esta ley se pretende actualizar el marco normativo de la economía social, ajustando un modelo eficaz a las nuevas circunstancias económicas y sociales.

En lo que atañe a la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, se busca su adecuación y actualización de manera que se recojan los ajustes necesarios para optimizar la eficacia del funcionamiento interno de las mismas en lo referido a las formas de participación y el ejercicio de derechos digitales o telemáticos y la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. De otra parte, se da prioridad a la identidad cooperativa al concretar los supuestos de descalificación administrativa de entidades que, bajo la apariencia de cooperativas, persiguen un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él. Se crea un nuevo órgano interno (la Comisión de Igualdad), se regulan los derechos digitales y la participación telemática de las personas socias.

Asimismo, se modifica la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas, para favorecer como cooperativa especialmente protegida las cooperativas de vivienda en régimen de cesión de uso que cumplan determinados requisitos.

Por su parte, la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, se modifica para luchar contra la exclusión social, desvinculando los conceptos de exclusión y vulnerabilidad y regulando los contenidos mínimos y comunes en todo el Estado para los itinerarios de inserción (se ajustan también los ratios de personas trabajadoras acompañantes), se modifica la regulación de su funcionamiento interno para garantizar su competitividad, y se refuerzan y actualizan las medidas de promoción de este tipo de empresas. Se procede a la revisión de los perfiles de las personas que pueden ser contratadas por las empresas de inserción, contemplando nuevos factores de exclusión adaptados a la actual coyuntura económica, social y laboral. Se incluye una regulación más detallada de los requisitos de las entidades promotoras de las empresas de inserción y se introducen elementos de flexibilidad normativa que permiten dotar de estabilidad a las empresas de inserción, minimizando el riesgo de eventuales descalificaciones en perjuicio de las personas en proceso de inserción laboral.

Por último, en relación con la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, se ahonda en la clasificación de las entidades que la componen, incorporando algunas formas empresariales ya reconocidas a nivel europeo, se replantea el Catálogo de Entidades de Economía Social y se regulan los objetivos que deben internalizar las políticas públicas en la actividad de promoción de la economía social, incidiendo en los instrumentos de planificación propios del sector. Se clarifican las tipologías y el catálogo de entidades que integran el ecosistema de la economía social con el ánimo de incorporar las nuevas formas sociales hoy presentes en este ámbito. Se acomete una resignificación de las políticas públicas de promoción de la economía social como forma de adaptación a la nueva realidad socioeconómica. Se introduce el concepto de empresa social y se enfatiza la declaración de entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General. Asimismo, se recoge expresamente la naturaleza de entidad singular de economía social y del tercer sector de acción social de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE). Se introducen las entidades de comercio justo y una nueva disposición adicional sobre salvaguarda de las competencias de las CC.AA en materia de economía social.

Se modifica la disposición adicional 4ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, sobre contratos reservados.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/04/09/pdfs/BOE-A-2026-7967.pdf>

### **3.2.4. Real Decreto-ley 9/2026, de 14 de abril, de medidas urgentes en materia de transporte (BOE 15-4-26).**

Mediante el presente real decreto-ley se refuerzan las ayudas y medidas de apoyo al sector del transporte en España para paliar el impacto de la guerra en Oriente Próximo y, en concreto, el incremento en el precio del combustible. Se completan las medidas contempladas en el Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, en el que se estableció una ayuda de 20 céntimos por litro de combustible y otras ayudas directas a los transportistas.

En cuanto al transporte de mercancías por carretera, se persigue el objetivo de asegurar que las variaciones en el precio del combustible se trasladen de forma efectiva al precio del transporte. Así, el Real Decreto-ley refuerza el marco legal en tres aspectos clave.

En primer lugar, se consolida el carácter obligatorio y automático de la revisión del precio del transporte cuando se produzcan variaciones en el precio del combustible. En segundo lugar, se deberá reflejar expresamente en la factura, en aras de garantizar la transparencia y facilitar la comprobación de su aplicación. Por último, se introduce un régimen sancionador específico en casos de incumplimiento. La disposición final primera modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, reforzando su régimen sancionador a fin de garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones recogidas en el capítulo I de este real decreto-ley.

El segundo eje de actuación se basa en la incorporación de medidas específicas para el transporte ferroviario de mercancías. En concreto, se establece una línea de ayudas directas para 2026 destinada a compensar el sobrecoste del combustible en las locomotoras diésel. Estas ayudas ascienden a 15.000 euros por locomotora activa, con una dotación total de 3,15 millones de euros. El objetivo es evitar una pérdida de competitividad del ferrocarril frente a otros modos de transporte y garantizar su continuidad en el sistema logístico.

El tercer eje se refiere al transporte marítimo. En este sector se amplía el ámbito de las ayudas existentes para incluir expresamente a los servicios de carga pura entre puertos peninsulares y de los archipiélagos Balear y Canario, de Ceuta y de Melilla, y entre puertos de los Archipiélagos a los servicios recogidos en el Real Decreto-ley 7/2026. Esta ampliación supone un incremento de siete millones de euros adicionales.

Además de estas medidas principales, el Real Decreto-ley introduce ajustes y clarificaciones en el marco normativo existente. Entre ellos, la inclusión de determinados colectivos en el sistema de ayudas aprobado en el Real Decreto Ley anterior (eurotaxis o taxis adaptados a personas con movilidad reducida) y la adaptación de las medidas a territorios con características específicas como Ceuta y Melilla.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/04/15/pdfs/BOE-A-2026-8283.pdf>

### **3.2.5. Real Decreto-ley 11/2026, de 12 de mayo, por el que se modifica la aportación de los usuarios y sus beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria (BOE 13-5-26).**

Se modifica el artículo 102 del texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, que regula la aportación de los usuarios y sus beneficiarios en la prestación farmacéutica ambulatoria, para adecuar los porcentajes de aportación e incorporar mecanismos de protección adicionales en aquellos supuestos en los que el esfuerzo económico resulte desproporcionado.

Entre las principales novedades de la norma destaca la ampliación de los niveles de aportación para personas activas y sus beneficiarios, que pasan de tres a seis tramos de renta, ajustando de forma más progresiva los porcentajes de copago. Además, se incorporan nuevos topes máximos mensuales de aportación para los colectivos con una renta anual inferior a 35.000 euros, que hasta ahora no disponían de límites específicos, con el objetivo de limitar el impacto económico en las personas con tratamientos prolongados y en polimedicados.

En el caso de los pensionistas, la reforma introduce también una revisión de los tramos de aportación y de los límites máximos mensuales con el objetivo de reforzar la protección de las personas mayores con menores ingresos y garantizar la continuidad de los tratamientos de larga duración. La norma incorpora un nuevo tramo intermedio para pensionistas con rentas entre 18.000 y 60.000 euros anuales y actualiza los topes máximos de aportación mensual de manera progresiva. Además, se establece la exención automática para los pensionistas perceptores de complementos por mínimos, evitando que las revalorizaciones de las pensiones puedan provocar la pérdida de este derecho. Asimismo, la reforma mantiene las exenciones ya existentes para colectivos vulnerables, como personas beneficiarias del ingreso mínimo vital, perceptores de pensiones no contributivas, personas desempleadas sin prestación, menores con discapacidad reconocida o personas afectadas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. También se incorpora expresamente la exención para las personas beneficiarias del complemento de ayuda para la infancia.

<https://boe.es/boe/dias/2026/05/13/pdfs/BOE-A-2026-10324.pdf>

**3.2.6. Real Decreto-ley 13/2026, de 2 de junio, por el que se adoptan medidas relativas a los recursos de los sistemas de financiación territorial (BOE 3-6-26).**

Mediante el presente real decreto-ley se actualizan las entregas a cuenta correspondientes a 2026 que reciben del sistema de financiación las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla. Las autonomías percibirán 157.731 millones para el presente ejercicio. Representan 10.319 millones adicionales. Incluyendo la liquidación de 2024, que se abona este año, la financiación total de las CCAA se incrementará hasta alcanzar la cifra de 170.300 millones.

El RDL también incluye la actualización de las entregas a cuenta para las Entidades Locales (EELL), que aumentarán un 8,8%. Así, los ayuntamientos obtendrán 29.247 millones, es decir, 2.354 millones adicionales respecto al ejercicio anterior. Sumando la liquidación, el volumen de fondos asciende a 30.073 millones de euros para financiar los servicios de proximidad que ofrecen a los ciudadanos.

El texto normativo aprobado hoy por el Consejo de Ministros también contempla que las Entidades Locales podrán utilizar el superávit de 2025 para acometer Inversiones Financieramente Sostenibles. Se estima que esta medida permitirá que unas 2.544 entidades locales puedan destinar 3.168 millones a inversiones, cuyo plazo de ejecución se prolonga hasta 2027. Una importante novedad es que el RDL establece un régimen excepcional para que los ayuntamientos puedan utilizar, además del superávit de 2025, los de 2026, 2027, 2028 y 2029 a inversiones financieramente sostenibles en vivienda. Esto ofrece certidumbre a las entidades locales, fomenta la responsabilidad presupuestaria e incentiva a los municipios a dedicar recursos a facilitar el acceso a la vivienda.

Además, el Real Decreto-ley aprobado hoy contempla que las IFS, tanto las de vivienda como el resto, puedan tener carácter plurianual de hasta cuatro años. Por lo tanto, si un ayuntamiento ha registrado superávit en 2025 podrá utilizar ese saldo fiscal positivo para invertir en un proyecto que se inicie este año y se alargue la ejecución hasta 2030. Esto permitirá abordar inversiones más ambiciosas. A esta medida de IFS plurianual también

podrán acogerse las entidades locales con superávit de 2024 por importe de 3.368,5 millones de euros que comprometan gasto en 2026 para la ejecución de inversiones plurianuales a realizar hasta 2030.

Las Entidades Locales que se encuentran saneadas financieramente no tendrán la obligación de presentar Planes Económico-Financieros en 2026 y 2027 si el incumplimiento de las reglas fiscales deriva de la utilización de los remanentes de tesorería para gastos generales. Para ello, será necesario acreditar el cumplimiento del Período Medio de Pago (PMP).

El RDL también contempla que los ayuntamientos no tendrán que devolver al Estado las cuotas percibidas del Impuesto de Actividades Económicas (IAE) de la telefonía móvil que han sido objeto de sentencias judiciales del Tribunal Supremo.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/06/03/pdfs/BOE-A-2026-11848.pdf>

**3.2.7. Real Decreto 180/2026, de 11 de marzo, por el que se regula el reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria con cargo a fondos públicos de las personas extranjeras que encontrándose en España no tengan su residencia legal en el territorio español (BOE 12-3-26).**

El Real Decreto 180/2026, de 11 de marzo, desarrolla reglamentariamente el reconocimiento del derecho a la protección de la salud y a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos de las personas extranjeras que se encuentren en España sin residencia legal. Su finalidad principal es homogeneizar en todo el territorio la aplicación del acceso sanitario universal previsto en el artículo 3 ter de la Ley 16/2003, eliminando barreras administrativas y garantizando un procedimiento común.

La norma exige, como regla general, la presentación de una declaración responsable sobre el cumplimiento de los requisitos legales: no tener obligación de suscribir seguro médico, no disponer de cobertura sanitaria por otra vía, no poder exportar el derecho desde otro país y no existir tercero obligado al pago. Además, debe acreditarse la identidad y la residencia habitual en España, preferentemente mediante empadronamiento, aunque se

admiten documentos alternativos como certificados educativos, informes de servicios sociales, facturas de suministros o inscripción consular.

El procedimiento se inicia a solicitud del interesado —o de tercero autorizado—, aunque puede iniciarse de oficio si la persona no puede hacerlo por la naturaleza de la atención sanitaria. Desde la presentación de la solicitud se entrega un documento provisional que permite acceder a la asistencia sanitaria. El plazo máximo para resolver es de tres meses; si el procedimiento se inició a instancia del interesado, el silencio es positivo. El documento acreditativo final no caduca mientras no se obtenga cobertura sanitaria por otra vía.

El real decreto contempla colectivos de especial protección —menores, embarazadas, solicitantes de protección internacional, víctimas de trata, violencia de género o violencia sexual, entre otros— y refuerza la accesibilidad para personas con discapacidad. Asimismo, modifica el Real Decreto 8/2008 para ampliar la asistencia sanitaria a españoles de origen residentes en el exterior durante desplazamientos temporales a España y a determinados familiares, y modifica el régimen de aportación ortoprotésica, equiparando exenciones con las de la prestación farmacéutica.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/03/12/pdfs/BOE-A-2026-5714.pdf>

### **3.2.8. Real Decreto 239/2026, de 25 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios (BOE 26-3-26).**

Esta reforma tiene como objetivo garantizar que los centros cuenten con profesionales sanitarios que posean la titulación oficial, así como las competencias y habilidades adecuadas a la asistencia que prestan. Esta modificación refuerza el marco normativo que delimita qué profesionales pueden realizar intervenciones de cirugía estética. La normativa responde a la necesidad de garantizar que este tipo de procedimientos se lleven a cabo exclusivamente por especialistas con la formación oficial requerida. La norma extiende estas garantías al conjunto de la atención sanitaria, con el objetivo de minimizar errores y prevenir eventos adversos en cualquier unidad asistencial. A través de la incorporación de un nuevo artículo, el Real Decreto establece la obligación legal a los centros y servicios sanitarios de asegurar que la

atención sea prestada exclusivamente por personal con la titulación y competencias adecuadas. Para ello, los establecimientos deberán disponer de información actualizada de todo su personal sanitario, incluyendo de forma detallada su formación y especialidad oficial. Además, los centros tendrán la obligación de informar a los profesionales de nueva incorporación sobre las prácticas seguras implementadas para garantizar la seguridad del paciente.

La norma aprovecha esta reforma para poner al día el catálogo de unidades sanitarias, incorporando oficialmente las unidades de Radiofísica Hospitalaria (U.106) y Radiofarmacia (U.107). Asimismo, se actualizan las definiciones de unidades que habían quedado obsoletas, como Nutrición y Dietética, Planificación Familiar y Tratamiento del Dolor, para adaptarlas a los avances científicos actuales.

La nueva normativa entrará en vigor el 1 de julio de 2026. A partir de esa fecha, se establecen los siguientes plazos de adaptación: Seis meses para que los centros sanitarios dispongan de la información y expedientes actualizados de todo su personal en cumplimiento de las nuevas garantías de formación. Un año para que las comunidades autónomas adapten su oferta asistencial a las nuevas definiciones recogidas en los anexos del Real Decreto.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/03/26/pdfs/BOE-A-2026-6975.pdf>

**3.2.9. Real Decreto 238/2026, de 25 de marzo, por el que se desarrolla el sistema de facturación electrónica obligatoria entre empresarios y profesionales y por el que se modifica el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre (BOE 31-12-26).**

El presente real decreto obliga al uso de facturas electrónicas entre empresas y profesionales -conocido como sistema B2B-. La norma desarrolla el artículo 12 de la Ley Crea y Crece (18/2022) y se alinea con la estrategia europea de digitalización del IVA (iniciativa VIDA de la Comisión Europea). Al registrar electrónicamente cuándo se emite, se acepta y se paga cada factura, las empresas tendrán mayor control sobre sus cobros y pagos, y la Administración podrá monitorizar el cumplimiento real de los plazos de pago. El real decreto define la factura electrónica como un fichero estructurado de lectura automatizada e

introduce la obligación de informar del estado de cada factura: aceptación y fecha de pago efectivo. Las empresas podrán optar por dos vías para intercambiar facturas electrónicas: 1. Plataformas privadas, que deberán estar interconectadas entre sí para que ninguna empresa se vea obligada a pertenecer a la plataforma de su cliente. 2. La solución pública y gratuita que desarrolla la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), accesible para cualquier empresa o profesional que la necesite. La entrada en vigor será escalonada para facilitar la adaptación de todas las empresas: un año para aquellas con una facturación superior a 8 millones de euros, y dos años para el resto. Los plazos comenzarán a computar desde la publicación de la orden ministerial de Hacienda que regulará los aspectos técnicos de la solución pública.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/03/31/pdfs/BOE-A-2026-7295.pdf>

### **3.2.10. Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 (BOE 23-4-26).**

El Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, regula el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030, primer plan estatal dictado al amparo de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda. Su finalidad es reforzar el papel coordinador y financiero de la Administración General del Estado en la garantía del derecho a una vivienda digna, configurando la vivienda como “quinto pilar” del Estado del bienestar.

El Plan parte de un diagnóstico de déficit estructural de vivienda, encarecimiento del alquiler y la compra, debilidad del parque público, baja emancipación juvenil, envejecimiento del parque residencial y necesidad de rehabilitación energética y accesibilidad. Frente a ello, fija cinco objetivos estratégicos: aumentar la vivienda pública, protegida y asequible; mejorar la calidad, eficiencia y accesibilidad del parque; adelantar la emancipación juvenil; reducir la tasa de esfuerzo de los hogares; y contribuir a revertir las zonas de mercado residencial tensionado.

La norma articula tres grandes líneas de financiación. La primera se dirige a incrementar la oferta de vivienda social y asequible, especialmente en alquiler, mediante adquisición, promoción pública, colaboración público-privada, vivienda protegida

permanente, cooperativas en cesión de uso, alojamientos intergeneracionales e impulso de la construcción industrializada. Las viviendas financiadas deberán mantener protección permanente o destinos prolongados al alquiler.

La segunda línea fomenta la rehabilitación edificatoria, la accesibilidad y la regeneración urbana y rural, incluyendo actuaciones integrales en barrios, rehabilitación de edificios y viviendas, recuperación de viviendas vacías para alquiler social o asequible y ayudas adicionales para inmuebles con protección patrimonial.

La tercera línea reduce el esfuerzo económico de acceso a la vivienda, con ayudas al alquiler, a la emancipación joven, a la compra en municipios pequeños y a colectivos vulnerables.

El Plan se financiará con 7.000 millones de euros, con aportación estatal del 60 % y autonómica del 40 %, y se ejecutará mediante convenios o resoluciones de transferencia, con seguimiento, indicadores, intercambio de datos y posible suspensión o reasignación de fondos en caso de incumplimiento.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/04/23/pdfs/BOE-A-2026-8872.pdf>

**3.2.11. Real Decreto 416/2026, de 27 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico de la jubilación flexible y otros aspectos comunes a las modalidades de compatibilidad de la pensión contributiva de jubilación con el trabajo, y se modifica el régimen de la jubilación demorada (BOE 28-5-26).**

En lo referente a la jubilación flexible, el objetivo es facilitar que las personas jubiladas puedan seguir activas laboralmente sin perder completamente su pensión, incentivando así el envejecimiento activo y la permanencia voluntaria en el mercado laboral.

Esta norma, que entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, se enmarca en la reforma de pensiones acordada por el Gobierno y los interlocutores sociales y aprobada en 2024, donde se contemplan diferentes incentivos para mejorar la transición del empleo a la jubilación y favorecer la compatibilidad del trabajo y la pensión, la demora voluntaria o, en este caso, el retorno a la actividad laboral.

La jubilación flexible ofrece la posibilidad, a los pensionistas de jubilación que voluntariamente lo deseen, de reincorporarse a la actividad, y compatibilizar el percibo del importe de su pensión con un trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial o, como novedad, con la realización de una actividad por cuenta propia siempre que no hayan estado dados de alta como autónomos en los tres años anteriores a la fecha de jubilación.

Además, no será necesario esperar un periodo mínimo desde la jubilación para solicitar la jubilación flexible. Se podrá acceder en cualquier momento, una vez reconocida la pensión.

En el caso de los pensionistas que compatibilicen con una actividad por cuenta ajena a tiempo parcial, la horquilla para la realización de esta jornada se abre a entre el 33% y el 80%. Antes de esta mejora, el jubilado podía realizar una jornada entre el 25% y el 75%.

La cuantía de la pensión, con relación a la de un trabajador a tiempo completo, se reducirá en proporción inversa a la disminución de la jornada de trabajo. Con el objetivo de incentivar el retorno al mercado de trabajo, cuando se acceda a la jubilación flexible pasados al menos 6 meses desde la jubilación, el pensionista percibirá un porcentaje adicional de pensión. De este modo, las jornadas a tiempo parcial que se encuentren entre el 55 y el 80% incrementarán el importe de la pensión en un 25% adicional; mientras que las que sean igual o superior al 33% pero inferiores al 55% subirán un 15% adicional.

En el caso del trabajo autónomo, el pensionista podrá percibir un 25% de la pensión mientras desarrolla la actividad compatible.

Durante el periodo de jubilación flexible, el trabajador seguirá teniendo la condición de pensionista a efectos de asistencia sanitaria y protección social.

Además, el pensionista que haya accedido de forma involuntaria a una jubilación anticipada, cuando regrese a la jubilación plena desde la jubilación flexible, verá mejorada su pensión inicial al recalcularse su base reguladora y el porcentaje aplicable, según el periodo de cotización acreditado.

La nueva regulación se aplicará a todos los regímenes de Seguridad Social, a excepción de los regímenes especiales de los funcionarios Civiles del Estado, de las Fuerzas Armadas y del personal al servicio de la Administración de Justicia.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/05/28/pdfs/BOE-A-2026-11474.pdf>

**3.2.12. Real Decreto 414/2026, de 27 de mayo, por el que se establecen las características de la formación sobre competencias para el desempeño de la función directiva prevista en el artículo 135 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE 29-5-26).**

La norma desarrolla el artículo 135 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y fija un marco común para los programas de formación dirigidos a las personas que aspiren a ejercer la dirección de centros públicos. Esta formación podrá ser impartida por el Ministerio o por las administraciones educativas de las comunidades autónomas y tendrá validez en todo el territorio nacional.

El real decreto establece que estos programas estarán orientados a la adquisición de las competencias necesarias para el ejercicio de la función directiva y deberán tener una estructura modular. La duración mínima será de 120 horas, sin contar los contenidos o módulos específicos que puedan añadir las administraciones educativas.

Entre los contenidos mínimos se incluyen el marco normativo aplicable a la función directiva, la organización y funcionamiento del centro escolar, el liderazgo pedagógico y de desarrollo de las personas, la participación y convivencia, la intervención estratégica y las orientaciones para elaborar un proyecto de dirección.

Asimismo, las personas participantes deberán elaborar un proyecto de dirección orientado al éxito educativo de todo el alumnado, con objetivos, líneas de actuación e indicadores de seguimiento y evaluación. Este proyecto deberá incorporar contenidos en materia de igualdad entre mujeres y hombres, no discriminación y prevención de la violencia de género y de las violencias sexuales.

La certificación obtenida tras superar estos programas tendrá validez indefinida en todo el Estado, sin perjuicio de los módulos de actualización que puedan establecer las

administraciones educativas. La norma también prevé la equivalencia de las habilitaciones y acreditaciones anteriores, siempre que no haya transcurrido el plazo de ocho años desde su expedición.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/05/29/pdfs/BOE-A-2026-11584.pdf>

### **3.2.13. Real Decreto 466/2026, de 10 de junio, de adaptación de organismos públicos existentes en el ámbito estatal a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE 12-6-26).**

El Real Decreto 466/2026, de 10 de junio, tiene por objeto adaptar diversos organismos públicos estatales existentes al régimen de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, especialmente en materia de organización, funcionamiento, control, régimen económico-financiero, contratación, personal y patrimonio. Su finalidad principal es homogeneizar y racionalizar el sector público institucional estatal, reforzando la eficiencia, la transparencia, la evaluación de resultados y la supervisión continua.

La norma se estructura en 18 artículos, agrupados en dos capítulos. El capítulo I modifica la regulación de varios organismos autónomos, entre ellos ENESA, el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, MUFACE, el CIS, el Instituto de Estudios Fiscales, el Centro Español de Metrología, ISFAS, el INAP, AICA, el INTA, la Biblioteca Nacional de España, INVIED, el Instituto para la Transición Justa y la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición. El capítulo II adapta diversas agencias estatales, como la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, la Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte y la Agencia Estatal de Administración Digital.

Las modificaciones son, en gran parte, técnico-organizativas: se actualizan denominaciones, órganos de gobierno, funciones, competencias, régimen jurídico aplicable, planes de actuación, control de eficacia, control financiero permanente o auditoría pública. También se introducen previsiones sobre representación equilibrada, órganos colegiados, contratos de gestión, supervisión continua y remisiones normativas.

Destaca la modificación de la Agencia Estatal de Administración Digital, para reorganizar su estructura en materia de ciberseguridad, así como la excepción a la reserva funcionarial para las Direcciones del ICAA y de la Biblioteca Nacional, permitiendo nombrar perfiles profesionales de reconocido prestigio no necesariamente funcionarios.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/06/12/pdfs/BOE-A-2026-12711.pdf>

**3.2.14. Orden PJC/297/2026, de 30 de marzo, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el ejercicio 2026 (BOE 31-3-26).**

La presente Orden regula para 2026 las normas de cotización a la Seguridad Social, desempleo, cese de actividad, FOGASA y formación profesional. Desarrolla las bases y tipos de cotización en los distintos regímenes (general y especiales), fija topes mínimos y máximos, y concreta reglas para situaciones específicas (contratos temporales, tiempo parcial, artistas, agrario, autónomos, etc.). Asimismo, establece aportaciones empresariales y de trabajadores, actualiza tipos aplicables y detalla obligaciones formales, garantizando la aplicación homogénea del sistema de financiación de la Seguridad Social durante el ejercicio 2026.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/03/31/pdfs/BOE-A-2026-7296.pdf>

**3.2.15. Orden SND/433/2026, de 27 de abril, por la que se actualizan los anexos I, II y III del Real Decreto 1207/2006, de 20 de octubre, por el que se regula la gestión del Fondo de cohesión sanitaria (BOE 6-5-26).**

El Fondo de cohesión sanitaria (FCS), creado por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, tiene por objeto garantizar la igualdad de acceso a los servicios de asistencia sanitaria públicos en todo el territorio español. El Real Decreto 1207/2006, de 20 de octubre, por el que se regula la gestión del Fondo de cohesión sanitaria, contempla que dicho Fondo compensará la asistencia sanitaria prestada a aquellos pacientes residentes en España que se

deriven a una comunidad autónoma distinta de aquella en la que tienen su residencia habitual, para ser atendidos en los centros, servicios y unidades designados como de referencia (CSUR) por el Ministerio de Sanidad. La presente orden ministerial reforma los anexos I, II y III del Fondo de cohesión sanitaria para la revisión y actualización del listado de procedimientos que pueden ser objeto de derivación entre las distintas comunidades autónomas.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/05/06/pdfs/BOE-A-2026-9797.pdf>

### **3.2.16. Orden DCA/448/2026, de 5 de mayo, por la que se regula el Sistema de Información Estatal de Servicios Sociales (BOE 9-5-26).**

Esta orden tiene por objeto desarrollar la estructura y funcionamiento del Sistema de Información Estatal de Servicios Sociales (SIESS), en cumplimiento de la función estadística del Estado y en virtud del artículo 37 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

El SIESS integrará los datos que no tengan carácter personal obtenidos de la gestión de la red de servicios sociales públicos de las comunidades autónomas, las ciudades de Ceuta y Melilla, incluidos los procedentes de las entidades locales integradas en ellas.

El SIESS tiene como finalidad la explotación estadística, de forma organizada, estructurada y estandarizada, de la información relativa a los servicios sociales, en todos sus niveles territoriales de atención (estatal, autonómico, local) y de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

Los datos estadísticos del SIESS serán abiertos, de acceso público y estarán disponibles de forma gratuita en formatos que permitan utilizar, reutilizar y redistribuir la información de forma ágil y sencilla sin mayores restricciones que las impuestas por la normativa vigente

<https://boe.es/boe/dias/2026/05/09/pdfs/BOE-A-2026-10043.pdf>

**3.2.17. Orden HAC/580/2026, de 9 de junio, por la que se regula el procedimiento de reintegro de los fondos recibidos con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (BOE 10-6-26).**

La Orden HAC/580/2026 regula el procedimiento de reintegro de fondos recibidos con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia cuando no se haya realizado total o parcialmente el gasto previsto o se incumplan los hitos y objetivos vinculados al Plan de Recuperación. Su finalidad es desarrollar el artículo 37 del Real Decreto-ley 36/2020 y aportar seguridad jurídica, transparencia y protección del erario público.

Se aplica a las entidades del sector público estatal, autonómico y local, entidades instrumentales y, en su caso, entidades privadas beneficiarias de fondos MRR. El procedimiento se rige, en primer lugar, por el instrumento jurídico mediante el que se hayan transferido los fondos; si este no prevé un régimen específico, se aplicará la normativa de subvenciones.

Las causas principales de reintegro son el incumplimiento total o parcial de hitos y objetivos y la falta de realización del gasto, acreditándose el cumplimiento mediante certificados de cumplimiento o de valor actual. La competencia para iniciar y resolver corresponde al órgano que concedió o transfirió los fondos. Se prevén garantías procedimentales: requerimiento previo, subsanación, audiencia, resolución motivada y proporcionalidad en reintegros parciales. También se regula la recaudación, aplazamiento/fraccionamiento y cooperación interadministrativa.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/06/10/pdfs/BOE-A-2026-12520.pdf>

**3.2.18. Orden TED/601/2026, de 1 de junio, por la que se aprueba la revisión de los planes especiales de sequía correspondientes a las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar; a la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tago, Guadiana y Ebro; y al ámbito de competencias del Estado de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental (BOE 15-6-26).**

La Orden TED/601/2026, de 1 de junio, aprueba la revisión de los Planes Especiales de Sequía de varias demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, entre ellas la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo. La orden desarrolla el artículo 27 de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, que exige planes especiales para gestionar de forma planificada las sequías. También se apoya en el Reglamento de la Planificación Hidrológica, tras su reforma de 2021, que refuerza la planificación preventiva y adaptativa frente a estos episodios.

La revisión afecta, entre otras, a las demarcaciones del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro, Guadalquivir, Segura, Júcar, Ceuta y Melilla. En el caso del Tajo, se aprueba expresamente el Plan Especial de Sequía de la parte española de la demarcación, informado por el Consejo del Agua de la Demarcación el 20 de enero de 2025.

La tramitación incluyó consulta pública, evaluación ambiental estratégica ordinaria para varias cuencas —incluido el Tajo—, declaración ambiental estratégica e informe favorable del Consejo Nacional del Agua. Los planes son públicos y consultables en las sedes y webs de los organismos de cuenca; el del Tajo, en la Confederación Hidrográfica del Tajo.

La orden deroga la Orden TEC/1399/2018 y produce efectos desde el día siguiente a su publicación en el BOE.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/06/15/pdfs/BOE-A-2026-13006.pdf>

**3.2.19. Acuerdo de 5 de mayo de 2026, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 16 de marzo de 2026, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con normas generales actualizadas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre reparto de asuntos (BOE 27-5-26).**

Se refunden y actualizan las normas de reparto de asuntos entre las distintas Secciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en vigor desde el 1 de enero de 2026.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/05/27/pdfs/BOE-A-2026-11451.pdf>

**3.2.20. Acuerdo de 10 de junio de 2026, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se regula la presentación de los recursos de amparo a través de su sede electrónica (BOE 12-6-26).**

El Acuerdo de 10 de junio de 2026 del Pleno del Tribunal Constitucional regula la presentación de los recursos de amparo a través de la sede electrónica del Tribunal Constitucional. Su finalidad es simplificar y facilitar el cumplimiento de los requisitos procesales exigidos por la LOTC, especialmente para los profesionales que intervienen en este tipo de procedimientos.

La disposición parte de la experiencia acumulada desde el acuerdo de 15 de marzo de 2023, que ya había introducido un sistema de presentación electrónica mediante formulario y demanda separada. El nuevo acuerdo avanza en esa simplificación, integrando en un único documento el formulario y la demanda, además de incorporar mejoras técnicas.

La regla principal es que los recursos de amparo deberán presentarse mediante la sede electrónica del Tribunal Constitucional, conforme al régimen del Registro Electrónico del Tribunal. La presentación se realizará cumplimentando telemáticamente un modelo normalizado, elaborado por la Secretaría General, con una extensión máxima de 50.000 caracteres con espacios. Excepcionalmente, el demandante podrá solicitar autorización motivada para superar ese límite. No obstante, si el recurso es admitido a trámite, se abrirá el trámite de alegaciones previsto en el artículo 52.1 LOTC, en el que el demandante podrá formular alegaciones sin límite de extensión.

El acuerdo también precisa la documentación que debe acompañar, en su caso, a la demanda: apoderamiento del procurador, resoluciones impugnadas, acreditación de la denuncia previa de la vulneración, agotamiento de la vía judicial, respeto del plazo de interposición y otros documentos pertinentes. Cada archivo digital deberá contener un solo documento, en formato editable y con denominación identificativa.

Finalmente, se deroga el acuerdo de 15 de marzo de 2023 y se establece la entrada en vigor de la nueva regulación el 15 de septiembre de 2026.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/06/12/pdfs/BOE-A-2026-12768.pdf>

### **3.3. Disposiciones y resoluciones autonómicas (Comunidad de Madrid)**

#### **3.3.1. Ley 1/2026, de 15 de abril, por la que se habilita a la Comunidad de Madrid para el ejercicio de la acción popular en determinados ámbitos (BOCM 17-4-26).**

La Constitución Española, en su artículo 125, reconoce a los ciudadanos el ejercicio de la acción popular, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine. Sin embargo, las personas jurídico-públicas, como es el caso de las administraciones públicas, solo podrán ejercitar dicha acción cuando una ley, de ámbito estatal o autonómico, lo habilite específicamente. Así lo ha determinado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en sentencias como la STS 508/2015, de 27 de julio, y lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 311/2006, de 23 de octubre.

En la Comunidad de Madrid existen dos ámbitos competenciales en los que la legislación autonómica habilita para el ejercicio de la acción popular. Es el caso del artículo 29 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid, y del artículo 25 bis de la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo.

Con esta ley se persigue complementar el ejercicio de la acción pública que, de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución, corresponde al Ministerio Fiscal, extendiendo la legitimación de la Comunidad de Madrid a tres ámbitos específicos, donde la actuación de la administración autonómica en los procesos que se sigan por delitos de especial gravedad se juzga necesaria como medida adicional de protección de los intereses y bienes públicos. Estos ámbitos son la defensa de nuestra riqueza forestal a través de la lucha contra los delitos de incendio y la protección del patrimonio natural en la Comunidad; la persecución de los desórdenes públicos que dificultan o impiden la libre celebración de los espectáculos públicos y las actividades recreativas; y la protección del patrimonio cultural, facultando a la Comunidad de Madrid para el ejercicio de la acción popular en los delitos sobre el patrimonio

histórico, que incluye los bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental. Para ello, se modifican, dentro del ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid, la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, y la Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid.

[https://www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2026/04/17/BOCM-20260417-1.PDF](https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2026/04/17/BOCM-20260417-1.PDF)

### **3.3.2 Ley 2/2026, de 11 de junio, de medidas urgentes para el incremento de la Oferta de Vivienda con Protección Pública (BOCM 15-6-26).**

La Ley 2/2026, de 11 de junio, de la Comunidad de Madrid, adopta medidas urgentes para aumentar la oferta de vivienda con protección pública, especialmente mediante la simplificación urbanística y la reducción de trámites administrativos. Su finalidad es responder al incremento de población y creación de hogares, facilitando vivienda protegida asequible en suelos ya planificados.

La Ley modifica, en primer lugar, la Ley 3/2024, ampliando el régimen especial de cambio de uso. Ya no se limita al uso terciario de oficinas, sino que se extiende también al uso terciario hospedaje y a parcelas sin edificar o con edificabilidad remanente de uso dotacional privado, permitiendo implantar uso residencial alternativo destinado a vivienda protegida en alquiler, sin necesidad de modificar el planeamiento.

Además, permite en parcelas destinadas a vivienda protegida incrementar hasta un 20 % la edificabilidad y hasta un 30 % la densidad, también sin modificar el planeamiento, siempre que toda la edificación se destine a vivienda protegida. Los ayuntamientos pueden decidir no aplicar estas medidas o establecer condiciones restrictivas.

La norma introduce también la posibilidad de habilitar alojamientos temporales en determinadas parcelas industriales vacantes integradas en trama urbana residencial, sin que puedan destinarse a domicilio habitual ni dividirse horizontalmente.

En la Ley del Suelo de Madrid, se reduce la dotación mínima de aparcamiento para vivienda protegida a una plaza por vivienda y se flexibiliza la exigencia de suficiencia de suministro eléctrico, permitiendo continuar la tramitación del planeamiento aunque exista certificación negativa o condicionada, siempre que la suficiencia quede acreditada antes del proyecto de urbanización.

Finalmente, armoniza informes sectoriales en carreteras, vías pecuarias y turismo, que se emitirán tras la aprobación inicial y con plazo general de tres meses. La Ley entra en vigor al día siguiente de su publicación.

[https://www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2026/06/15/BOCM-20260615-1.PDF](https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2026/06/15/BOCM-20260615-1.PDF)

### **3.3.3 Decreto 15/2026, de 25 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el registro, calificación e inscripción de Centros Especiales de Empleo de la Comunidad de Madrid (BOCM 4-3-26).**

Este decreto tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Registro de Centros Especiales de Empleo de la Comunidad de Madrid, así como el procedimiento para la calificación e inscripción de los Centros Especiales de Empleo que operen en la Comunidad de Madrid. El Registro de Centros Especiales de Empleo, de naturaleza administrativa y carácter público, se configura como un registro único para toda la Comunidad de Madrid, de los Centros Especiales de Empleo que desarrollen su actividad en su territorio. El Registro de Centros Especiales de Empleo de la Comunidad de Madrid se adscribe a la dirección general competente en materia de fomento y promoción de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, siendo responsable de su gestión, organización y funcionamiento.

[https://www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2026/03/04/BOCM-20260304-1.PDF](https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2026/03/04/BOCM-20260304-1.PDF)

### **3.3.4. Decreto 27/2026, de 25 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 79/2014, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se**

## **regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid (BOCM 6-4-26).**

El Decreto 79/2014, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid, desde su última modificación en 2019, ha sido objeto de diversos pronunciamientos judiciales del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que han anulado parte del contenido de algunos preceptos. Mediante el presente decreto se adecua el Decreto 79/2014 a estos pronunciamientos judiciales, modificándose los artículos declarados expresamente nulos por las referidas sentencias y aquellos que por razones de coherencia y sistemática precisan una homogeneización y como necesidad accesoría el incorporar a su articulado determinados ajustes técnicos.

Por otra parte, se adapta el Decreto 79/2014 a la modificación de la Ley de Propiedad Horizontal que permite que las comunidades de propietarios puedan limitar o condicionar el ejercicio de la actividad de alquiler de viviendas de uso turístico y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a las competencias concurrentes estatales, autonómicas y locales en la materia.

Asimismo, se actualizan los requisitos mínimos exigibles a las modalidades alojativas de apartamentos turísticos y de viviendas de uso turístico: referencias a la iluminación y ventilación, a un sistema de oscurecimiento temporal de los dormitorios y salón comedor, a un mobiliario y equipamiento básico de los dormitorios y cuartos de baño y a la altura mínima de suelo a techo en los cuartos de baño (apartamentos turísticos); contenido que debe tener cada una de las estancias, capacidad alojativa máxima, información a proporcionar a los usuarios turísticos, ubicación del plano de evacuación (viviendas de uso turístico). Se recoge que ninguna vivienda sometida al régimen de protección pública en la Comunidad de Madrid podrá destinarse a un uso turístico.

Por lo que respecta a los ajustes de carácter procedimental administrativo, se ha optado por la fórmula de relación con los interesados por medios exclusivamente electrónicos. Y, también, se recoge en el articulado el plazo máximo de seis meses para resolver y notificar la resolución de dispensa y la de declaración, entre otras circunstancias,

de la imposibilidad de realizar el ejercicio de la actividad de alojamiento turístico, dado que en los dos procedimientos pueden ser necesarias actuaciones de la inspección de turismo. Además, se añade que, para mayor seguridad jurídica, los efectos del silencio administrativo son los recogidos en el artículo 24 o 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, según los casos.

[https://www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2026/04/06/BOCM-20260406-1.PDF](https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2026/04/06/BOCM-20260406-1.PDF)

**3.3.5. Decreto 31/2026, de 8 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales (BOCM 9-4-26).**

El Decreto 84/2020, de 7 de octubre, regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales destinadas al arrendamiento y en otros suelos titularidad de la Comunidad de Madrid aptos para ello. No obstante, la Comunidad de Madrid dispone de otros suelos que, aun no siendo de su titularidad, están adscritos a la misma, por lo que se considera necesario que el régimen regulado en el citado Decreto se extienda también a los mismos. Es voluntad de la Administración autonómica llevar a cabo la construcción de viviendas públicas y alojamientos en suelos que no tengan la consideración de redes supramunicipales, ni sean de su titularidad, pero estén adscritos a la misma y actualmente no existe una regulación para la asignación y uso de las que se construyen en este tipo de suelos.

Asimismo, habiendo finalizado la construcción de las primeras viviendas y habiendo procedido a su asignación conforme a la regulación establecida en el Decreto, se ha puesto de manifiesto la necesidad de modificar algunos aspectos del mismo, con la finalidad de agilizar el procedimiento de adjudicación de las viviendas construidas y los relativos a la publicación y actualización de las listas de interesados, la adjudicación de las viviendas adaptadas vacantes, modificación de los coeficientes correctores para el cálculo de los ingresos, la fecha de referencia de los datos económicos solicitados, así como la equiparación a la herencia de la donación o el legado y los plazos para acreditar el empadronamiento o centro de trabajo en el municipio.

[https://www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2026/04/09/BOCM-20260409-](https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2026/04/09/BOCM-20260409-)

[1.PDF](#)

**3.3.6. Decreto 48/2026, de 13 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid y de desarrollo de la Ley 6/2023, de 30 de marzo, de archivos y documentos de la Comunidad de Madrid (BOCM 19-5-26).**

El nuevo Reglamento del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid supone el principal desarrollo reglamentario de la Ley 6/2023 y moderniza de forma integral la gestión archivística madrileña. Entre sus principales novedades destacan: la creación y regulación detallada de nuevos órganos especializados, como la Comisión de Acceso y Valoración de Documentos y la reorganización del Consejo de Archivos y de la Junta de Expurgo Judicial; la implantación de una planificación estratégica específica mediante Planes Estratégicos de Archivos y Gestión Documental; y una regulación extensa de la administración electrónica, incorporando normas sobre documentos y expedientes electrónicos, metadatos, repositorios digitales, copias electrónicas auténticas y medidas de seguridad documental. Asimismo, se establece un régimen homogéneo de acceso, consulta, conservación, digitalización y eliminación documental. Como novedad relevante, se regula por primera vez una Inspección de Archivos con funciones de auditoría y control, dotando al personal inspector de facultades específicas. También se refuerzan los mecanismos de protección del Patrimonio Documental Madrileño mediante registros, inventarios y procedimientos de valoración documental. Además, las entidades locales y universidades públicas deberán adaptar su normativa archivística en el plazo de un año.

[https://www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2026/05/19/BOCM-20260519-](https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2026/05/19/BOCM-20260519-)

[1.PDF](#)

**3.3.7. Decreto 58/2026, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, para desarrollar la evaluación ex post e**

## **incorporar un procedimiento especial para la tramitación de determinados anteproyectos de ley (BOCM 11-6-26).**

El Decreto 58/2026, de 10 de junio, modifica el Decreto 52/2021, que regula el procedimiento de elaboración de disposiciones normativas generales en la Comunidad de Madrid. Su finalidad principal es reforzar la calidad normativa, introduciendo una evaluación posterior de las normas y agilizando la tramitación de ciertos anteproyectos de ley.

La novedad central es la evaluación ex post: las consejerías deberán evaluar, al menos cada cuatro años desde su entrada en vigor, los resultados de aplicación de las normas de su competencia. Esta evaluación incluirá, por regla general, una consulta pública en el Portal de Transparencia durante al menos quince días hábiles, y concluirá con un informe que determine si la norma debe mantenerse, modificarse o derogarse.

El decreto también introduce una “cláusula de caducidad” para las disposiciones reglamentarias meramente organizativas y las que regulen órganos colegiados: perderán vigencia, con carácter general, a los cinco años, salvo que la evaluación ex post justifique su mantenimiento. Esta pérdida de vigencia deberá estar expresamente prevista en la propia norma. Quedan excluidos los decretos de estructura orgánica y los órganos colegiados creados por ley.

Además, se crea un procedimiento especial abreviado para tramitar determinados anteproyectos de ley cuando regulen aspectos concretos y sencillos. No podrá usarse para reformar el Estatuto de Autonomía, decretos legislativos ni leyes de presupuestos. Este procedimiento reduce plazos: consulta pública y audiencia podrán durar al menos siete días naturales, y determinados informes deberán emitirse en cuatro días hábiles.

Finalmente, se encarga a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa revisar normas vigentes y proponer procedimientos donde pueda implantarse el silencio administrativo positivo.

<https://www.bocm.es/boletin/CM Orden BOCM/2026/06/11/BOCM-20260611-1.PDF>

**3.3.8. Acuerdo de 20 de mayo de 2026, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba el modelo de financiación de las Universidades Públicas madrileñas para el periodo 2026-2031 (BOCM 26-5-26).**

El presente acuerdo aprueba el nuevo modelo de financiación plurianual de las universidades públicas madrileñas para el período 2026-2031, desarrollado por la Comunidad de Madrid conforme a la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU). Su finalidad principal es garantizar estabilidad financiera, suficiencia económica y una planificación estratégica a medio y largo plazo para las universidades públicas de la región.

El modelo se basa en varios principios rectores: suficiencia financiera, previsibilidad plurianual, estabilidad presupuestaria, objetividad, transparencia, equidad, orientación a resultados, eficiencia y respeto a la autonomía universitaria. Además, exige que cada universidad apruebe un plan estratégico para el período 2026-2031, con mecanismos de seguimiento y evaluación anual.

La estructura financiera se divide en dos grandes bloques: financiación estructural consolidada y fondos estratégicos. La financiación básica constituye el núcleo principal y cubre gastos de personal, funcionamiento, inversiones ordinarias e investigación. También incorpora compensaciones por incrementos salariales y ajustes derivados de políticas de precios públicos universitarios.

El sistema introduce además diversos instrumentos complementarios. El Fondo de Convergencia pretende corregir desequilibrios entre universidades y facilitar la adaptación progresiva al nuevo modelo. El Fondo Adicional compensa diferencias de crecimiento y financia proyectos singulares. La financiación por objetivos incentiva el cumplimiento de metas relacionadas con calidad docente, investigación, internacionalización, innovación, empleabilidad y transferencia de conocimiento. Asimismo, se prevén fondos específicos para inversiones estratégicas y el denominado Fondo María Goyri para actuaciones prioritarias.

El modelo también refuerza los mecanismos de control mediante memorias económicas, auditorías, sistemas de contabilidad analítica y planes económico-financieros en casos de desequilibrio. En términos globales, la financiación prevista aumenta

progresivamente hasta alcanzar aproximadamente 14.790 millones de euros acumulados entre 2026 y 2031, con incrementos diferenciados para cada universidad pública madrileña.

[https://www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2026/05/26/BOCM-20260526-18.PDF](https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2026/05/26/BOCM-20260526-18.PDF)

### **3.3.9. Orden de 29 de mayo de 2026, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se dictan las normas de elaboración de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2027 (BOCM 8-6-26).**

La presente orden regula el ámbito subjetivo de los Presupuestos para el año 2027, los criterios de presupuestación, la estructura general de los estados de gastos e ingresos, la documentación justificativa de las propuestas de anteproyecto, el procedimiento y los plazos para la elaboración.

[https://www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2026/06/08/BOCM-20260608-1.PDF](https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2026/06/08/BOCM-20260608-1.PDF)

### **3.4. Ayuntamiento de Madrid**

**Acuerdo del Pleno, de 24 de marzo de 2026, por el que se aprueba la Ordenanza 2/2026, de 24 de marzo, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018, en materia de zonas de bajas emisiones de especial protección y del Servicio de Estacionamiento Regulado (BOCM 6-4-26, BOAM 6-4-26).**

La Ordenanza 2/2026 (24 de marzo) modifica la normativa de movilidad en Madrid para blindar las Zonas de Bajas Emisiones (ZBE) anuladas judicialmente y ampliar el Servicio de Estacionamiento Regulado (SER) a 18 nuevos barrios (de 13 a 14 distritos) en dos fases (hasta 2035). Se introducen moratorias para vehículos A y se restringe el aparcamiento en festivos. Concretamente:

- i. Vehículos sin etiqueta (Categoría A): A partir del 1 de enero de 2026, tienen prohibido circular por todo el término municipal de Madrid, eliminándose las excepciones que existían anteriormente para los residentes.
- ii. Vehículos con etiqueta B: Se mantiene su prohibición de acceso a las Zonas de Bajas Emisiones de Especial Protección (ZBEDEP) de Distrito Centro y Plaza Elíptica, aunque pueden seguir circulando por el resto de la ciudad.
- iii. Etiqueta C: Podrán seguir circulando libremente por la ciudad, salvo en el Distrito Centro, donde su acceso sigue condicionado a excepciones específicas (como el uso de parkings públicos).

[https://www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2026/04/06/BOCM-20260406-32.PDF](https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2026/04/06/BOCM-20260406-32.PDF)

<https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.b4c91589e7f6a5d829da39e5a8a409a0/?vgnextoid=79d1f0039034d910VgnVCM200000f921e388RCRD&vgnnextchannel=741d814231ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextfmt=default>

## JURISPRUDENCIA

### 3.5. Tribunal de Justicia de la Unión Europea

**3.5.1. Contratos públicos. Criterio de adjudicación consistente en el incremento salarial del personal que va a ejecutar el contrato por encima del establecido en el convenio colectivo. Compatibilidad con las Directivas sobre contratación pública y con el derecho fundamental a la negociación colectiva. STJUE (Sala Segunda) de 5 de marzo de 2026, asunto C-210/24.**

1) El artículo 67, apartado 1, de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, debe interpretarse en el sentido de que un criterio de adjudicación de

un contrato público de servicios de asistencia social sin alojamiento que tiene en cuenta, por encima del nivel que resulta de la aplicación del convenio colectivo sectorial vigente, el incremento de la masa salarial que el licitador propone aplicar al personal que ejecuta el contrato permite al poder adjudicador identificar la oferta económicamente más ventajosa, en el sentido de dicha disposición.

2) El artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que no se opone a un criterio de adjudicación de un contrato público de servicios de asistencia social sin alojamiento que, por un lado, tiene en cuenta, por encima del nivel que resulta de la aplicación del convenio colectivo sectorial vigente, el incremento de la masa salarial que el licitador propone aplicar al personal que ejecuta el contrato y, por otro lado, obliga al adjudicatario a concretar, previa negociación colectiva con los representantes de ese personal, los conceptos en los que se materializa el incremento retributivo y a procurar formalizar un convenio colectivo que resulte aplicable a dicho personal.

<https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2024/C-0210-24-00000000RP-01-P-01/ARRET/317118-ES-1-html>

**3.5.2 Política social. Igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Prohibición de discriminación por edad. Remuneración de personal laboral teniendo en cuenta los periodos de empleo cumplidos antes de los 18 años. STJUE (Sala Novena) de 5 de marzo de 2026, asunto C-757/24.**

Los artículos 1, 2 y 6 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, en relación con el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual la clasificación de un miembro del personal laboral se realiza sobre la base de su antigüedad salarial cuando, para poner fin a una discriminación existente por motivos de edad, dicha antigüedad se determina computando por mitad y con un límite máximo de tres años determinados periodos computables anteriores a la contratación de dicho

miembro del personal laboral cubiertos antes de cumplir dieciocho años, siempre que dicho límite se aplique con independencia de la edad a la que se haya adquirido la experiencia.

<https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2024/C-0757-24-00000000RP-01-P-01/ARRET/317116-ES-1-html>

**3.5.3. Política social. Igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Prohibición de discriminación por motivo de discapacidad. Derecho de una profesora con discapacidad a ser trasladada a una determinada zona territorial. Ajustes razonables para las personas con discapacidad. Prioridad a la movilidad dentro de una misma zona territorial frente a la movilidad entre diferentes zonas territoriales. STJUE (Sala Décima) de 12 de marzo de 2026, asunto C-597/24.**

1) El artículo 5 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que establece un régimen relativo a la movilidad profesional y territorial que concede prioridad en materia de movilidad a determinados profesores con discapacidad, haciendo prevalecer las operaciones de movilidad intraprovincial sobre las operaciones de movilidad interprovincial, debido a que dicho régimen, dado que no tiene en cuenta las necesidades propias de las personas con discapacidad en situaciones concretas, no está comprendido en el concepto de «ajustes razonables», en el sentido de dicha disposición.

2) El artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2000/78 debe interpretarse en el sentido de que un régimen nacional relativo a la movilidad profesional y territorial que concede prioridad en materia de movilidad a determinados profesores con discapacidad frente a los profesores que no tienen discapacidad, al tiempo que hace prevalecer las operaciones de movilidad intraprovincial sobre las operaciones de movilidad interprovincial, no constituye una discriminación indirecta, en el sentido de dicha disposición, en perjuicio de los profesores que hayan solicitado un traslado interprovincial.

<https://juris.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=309865&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2326043>

**3.5.4. Ciudadanía de la Unión. Libertad de circulación y residencia. Solicitud de modificación de los datos relativos al género en el Registro Civil del Estado de origen tras un cambio de género operado en otro Estado miembro. Prevalencia de la jurisprudencia del TJUE frente a la jurisprudencia del tribunal constitucional de un Estado miembro. STJUE (Sala Segunda) de 12 de marzo de 2026, asunto C-43/24.**

1) El artículo 21 TFUE y el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, interpretados a la luz del artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro que no permite la modificación de los datos relativos al género, como el sexo, el apellido, el patronímico, el nombre de pila y el número de identificación personal, inscritos en el Registro Civil de este Estado miembro, de un nacional de dicho Estado miembro que haya ejercido su derecho a circular y residir libremente en otro Estado miembro.

2) El Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro esté vinculado por la interpretación de una normativa nacional realizada por el tribunal constitucional de este Estado miembro que puede constituir un obstáculo jurídico a la inscripción de una modificación de los datos relativos al género en el Registro Civil de dicho Estado miembro, en contra de la interpretación del Derecho de la Unión dada por el Tribunal de Justicia.

<https://juris.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=309854&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2326043>

**3.5.5. Política social. Igualdad de trato en materia de empleo y ocupación. Personal laboral de empresas u organizaciones con ideario basado en la religión o las convicciones. Despido de trabajadora de asociación que proporciona asesoramiento en materia de embarazo por haber abandonado la Iglesia Católica. STJUE (Gran Sala) de 17 de marzo de 2026, asunto C-258/24.**

El artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, en relación con los artículos 10, apartado 1, y 21, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual una organización privada, cuya ética se basa en una religión, puede exigir a un trabajador que pertenece a una determinada iglesia que practica esa religión que no abandone esa iglesia durante la relación laboral so pena de despido o que, con el fin de dar continuidad a la relación laboral, se reincorpore a esa iglesia tras haberla abandonado, cuando (i) dicha organización emplea a otras personas para ejercer las mismas funciones que el trabajador en cuestión, sin requerir de aquellas que pertenezcan a esa misma iglesia, y (ii) ese trabajador no realiza actividades hostiles públicamente perceptibles contra la iglesia de que se trata; si, habida cuenta de la naturaleza de las actividades profesionales de ese trabajador o del contexto en el que estas se desarrollan, dichos requisitos profesionales no son esenciales, legítimos y justificados respecto de la ética de la citada organización.

<https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2024/C-0258-24-00000000RP-01-P-01/ARRET/317754-ES-1-html>

**3.5.6. Protección de datos personales para fines de lucha contra las infracciones penales. Recogida sistemática de datos biométricos de sospechosos. Obligación de motivar en cada caso que la recogida es estrictamente necesaria. Delito de negativa a la recogida de datos biométricos. STJUE (Sala Quinta) de 19 de marzo de 2026, asunto C-371/24.**

1) El artículo 10 de la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que

respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, en relación con los artículos 4, apartado 1, letras a) a c), y 8 de dicha Directiva, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece la recogida sistemática de los datos biométricos de toda persona respecto de la cual existan una o varias razones plausibles para sospechar que ha cometido o tratado de cometer un delito, a menos que se demuestre, por una parte, que el Derecho nacional define de manera adecuada y suficientemente precisa los fines específicos y concretos perseguidos por esta recogida y, por otra parte, que la autoridad competente está obligada a apreciar, en cada caso concreto, si dicha recogida es estrictamente necesaria para la realización de estos fines, de manera que tal recogida no tiene un carácter sistemático.

2) El artículo 10 de la Directiva 2016/680, en relación con los artículos 4, apartado 4, y 54 de esta Directiva, y a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que no establece la obligación de que la autoridad competente motive adecuadamente, en cada caso concreto, que es «estrictamente necesario», en el sentido del citado artículo 10, efectuar la recogida de los datos biométricos de toda persona respecto de la cual existan una o varias razones plausibles para sospechar que ha cometido o tratado de cometer un delito.

3) El artículo 10 de la Directiva 2016/680, en relación con los artículos 4, apartado 1, letras a) a c), y 8 de esta Directiva, y a la luz del artículo 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que permite enjuiciar y condenar a una persona por un delito específico que castiga la negativa de esta a permitir la recogida de sus datos biométricos, aun cuando dicha persona no haya sido enjuiciada o condenada por el delito que motivó la recogida prevista de estos datos, siempre y cuando dicha recogida cumpla el requisito del carácter «estrictamente necesario», en el sentido del citado artículo 10, y la sanción penal impuesta por tal motivo respete el principio de proporcionalidad.

<https://juris.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=310065&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2328725>

**3.5.7. Protección de datos personales. Derecho de acceso. Carácter abusivo de la solicitud de acceso y derecho del responsable del tratamiento a negarse a darle curso. Derecho a indemnización por vulneración del derecho de acceso. STJUE (Sala Cuarta) de 19 de marzo de 2026, asunto C-526/24.**

1) El artículo 12, apartado 5, del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), debe interpretarse en el sentido de que una primera solicitud de acceso a sus datos personales presentada por el interesado ante el responsable del tratamiento con arreglo al artículo 15 de dicho Reglamento puede considerarse «excesiva» a efectos de ese artículo 12, apartado 5, cuando ese responsable del tratamiento demuestre, a la vista de todas las circunstancias pertinentes del caso concreto, que, a pesar de que formalmente se cumplen los requisitos establecidos en esas disposiciones, dicha solicitud no fue presentada por el interesado con el propósito de conocer el tratamiento de esos datos y verificar su licitud, para poder obtener posteriormente una protección de los derechos que le confiere dicho Reglamento, sino con una intención abusiva, como la creación artificial de los requisitos exigidos para la obtención de un beneficio resultante de ese mismo Reglamento. El hecho de que, según información accesible al público, el interesado haya presentado varias solicitudes de acceso a sus datos personales, seguidas de solicitudes de indemnización, ante diferentes responsables del tratamiento, puede tomarse en consideración para determinar la existencia de tal intención abusiva.

2) El artículo 82, apartado 1, del Reglamento 2016/679 debe interpretarse en el sentido de que confiere al interesado un derecho a indemnización por los daños y perjuicios resultantes de una vulneración del derecho de acceso previsto en el artículo 15, apartado 1, de dicho Reglamento.

3) El artículo 82, apartado 1, del Reglamento 2016/679 debe interpretarse en el sentido de que los daños y perjuicios inmateriales sufridos por el interesado incluyen la pérdida de control sobre sus datos personales o su incertidumbre en cuanto a si esos datos han sido objeto de tratamiento, siempre que se demuestre, en particular, que ese interesado ha sufrido efectivamente tales daños y perjuicios y que su comportamiento no constituyó la causa determinante de esos daños y perjuicios.

<https://juris.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=310067&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2568903>

**3.5.8. Primacía del Derecho de la UE. Tutela judicial efectiva. Obligación de los órganos jurisdiccionales nacionales que resuelven en última instancia de motivar suficientemente la desestimación del planteamiento de cuestiones prejudiciales de Derecho de la UE ante el TJUE. STJUE (Gran Sala) de 24 de marzo de 2026, asunto C-767/23.**

El artículo 267 TFUE, párrafo tercero, interpretado a la luz del artículo 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional con arreglo a la cual un órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno puede pronunciarse sobre una cuestión relativa a la interpretación o a la validez de una disposición del Derecho de la Unión suscitada por una de las partes en el litigio, independientemente de si esta cuestión incluye o no una solicitud expresa de que se plantee una petición de decisión prejudicial, motivando su resolución de manera abreviada, salvo si este órgano jurisdiccional expone las razones específicas y concretas por las que una de las tres excepciones a la obligación que incumbe a este órgano jurisdiccional de plantear una petición de decisión prejudicial establecidas por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 6 de octubre de 1982, Cilfit (283/81, EU:C:1982:335), apartado 21, es aplicable en el asunto en cuestión.

<https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2023/C-0767-23-00000000RP-01-P-01/ARRET/318250-ES-1-html>

**3.5.9. Estado de Derecho. Independencia judicial. Tutela judicial efectiva. Normativa nacional que prohíbe a los órganos jurisdiccionales nacionales cuestionar la legitimidad de otros órganos jurisdiccionales (recusación). Falta de independencia del Consejo Nacional del Poder Judicial de Polonia. STJUE (Gran Sala) de 24 de marzo de 2026, asunto C-521/21.**

1) El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el principio de primacía del Derecho de la Unión deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la normativa de un Estado miembro y a la jurisprudencia de su tribunal constitucional que interpreta dicha normativa que confieren competencia exclusiva a un órgano para decidir sobre una propuesta de recusación de un juez basada en las condiciones del nombramiento de este, privando a dicho órgano de la facultad de examinar tal propuesta si en ella se cuestiona la legalidad del procedimiento de nombramiento de dicho juez. Corresponde al tribunal nacional que conoce de la recusación abstenerse de aplicar esa normativa tal como se interpreta en dicha jurisprudencia y examinar él mismo la legalidad del nombramiento de ese juez, en particular comprobando que este último cumple la exigencia de ser un «juez establecido previamente por la ley» y, en su caso, acordando la recusación de ese mismo juez si las eventuales irregularidades de que adolece dicho nombramiento implican un incumplimiento de esta exigencia.

2) El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que se califique como «juez independiente e imparcial» una formación judicial integrada por un juez único nombrado para su cargo al término de un procedimiento de nombramiento caracterizado por el hecho de que, en primer lugar, la candidatura de dicho juez fue recomendada por un órgano que no ofrece garantías de independencia suficientes para descartar cualquier duda legítima en el ánimo de los justiciables sobre la regularidad de los procedimientos de nombramiento de jueces en los que interviene dicho órgano y, en segundo lugar, los participantes en ese procedimiento de nombramiento no tenían derecho a la tutela judicial efectiva, a falta de otros elementos pertinentes relativos al contexto que rodeó dicho

procedimiento que fueran de tal naturaleza y gravedad que, considerados en conjunto, pudieran poner en entredicho la independencia o la imparcialidad de dicho juez.

<https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2021/C-0521-21-00000000RP-01-P-01/ARRET/318249-ES-1-html>

**3.5.10. Política social. Utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada en el sector público. Medidas destinadas a prevenir y sancionar dicha utilización abusiva. STJUE (Gran Sala) de 14 de abril de 2026, asunto C-418/24.**

La cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada, debe interpretarse en el sentido de que:

- por una parte, se opone a una normativa nacional, en la forma en que es interpretada por la jurisprudencia nacional, que establece como medida para sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada, a los efectos de esta cláusula 5, la transformación de esos contratos en una relación laboral indefinida no fija, habida cuenta de que esa medida, que supone mantener una relación laboral de naturaleza temporal y, por tanto, la situación de precariedad del trabajador afectado, no permite sancionar debidamente tal utilización abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión, y
- por otra parte, no constituyen medidas adecuadas para prevenir y sancionar tales abusos un conjunto de medidas que consisten, primero, en el pago de indemnizaciones tasadas con un doble límite máximo en el momento de la extinción de esa relación laboral, segundo, en un régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas de carácter ambiguo, abstracto e imprevisible y, tercero, en la convocatoria de procesos selectivos en los que si bien se valoran la experiencia previa del trabajador afectado y el tiempo de servicio dedicado por él al desarrollo de sus tareas, esta valoración no se limita a aquellos candidatos que hayan sido víctimas de tal abuso, cuando esas medidas no permiten

sancionar debidamente tal utilización abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.

<https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2024/C-0418-24-00000000RP-01-P-01/ARRET/319189-ES-1-html>

**3.5.11. Contratos públicos. Especificaciones técnicas. Facultad de apreciación del poder adjudicador y principios de igualdad de trato y transparencia. Casos en los que esa referencia debe ir acompañada de la mención “o equivalente”. STJUE (Sala Séptima) de 16 de abril de 2026, asunto C-568/24.**

1) El artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, en relación con los artículos 42, apartados 1 y 2, y 49 de la Directiva 2014/24, debe interpretarse en el sentido de que los principios de transparencia y de igualdad de trato, establecidos en el citado artículo 18, apartado 1, no se oponen a que, en el marco de un contrato público de suministro, un poder adjudicador excluya la oferta de un licitador sobre la base de especificaciones técnicas, sin que estas se hayan justificado de manera objetiva, en la fecha de la publicación del anuncio de licitación, en los pliegos de contratación en el sentido del artículo 2, apartado 1, punto 13, de dicha Directiva.

2) El artículo 42, apartados 1 y 4, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que un poder adjudicador no puede establecer, en las especificaciones técnicas de un contrato público de suministro de un robot quirúrgico, requisitos relativos al carácter modular y móvil, al peso, a la ocupación del suelo y a la disposición de los brazos del robot quirúrgico objeto de ese contrato, sin que estos requisitos vayan acompañados de la mención «o equivalente», a menos que, a la luz de los pliegos de la contratación, dichos requisitos deriven inevitablemente del objeto del referido contrato.

<https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2024/C-0568-24-00000000RP-01-P-01/ARRET/319281-ES-1-html>

**3.5.12. Política social. Despidos colectivos. Concepto de “despidos”. Traslado del lugar de trabajo. Resolución del contrato de trabajo debido a la negativa del trabajador a cumplir la decisión de traslado del lugar de trabajo. Procedimiento de información y consulta a los representantes de los trabajadores. STJUE (Sala Décima) de 4 de junio de 2026, asunto C-907/24.**

1) El artículo 1, apartado 1, de la Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos, debe interpretarse en el sentido de que la resolución de un contrato de trabajo por uno o varios motivos no inherentes a la persona del trabajador, efectuada por el empresario a raíz de la negativa del trabajador a cumplir la decisión unilateral adoptada por el empresario de trasladar su lugar de trabajo a un centro alejado del centro inicial, está comprendida en el concepto de «despidos», en el sentido del párrafo primero, letra a), de dicha disposición.

2) El artículo 1, apartado 1, párrafo primero, letra a), de la Directiva 98/59 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que la resolución de un contrato de trabajo por uno o varios motivos no inherentes a la persona del trabajador, efectuada por el empresario a raíz de la negativa del trabajador a cumplir la decisión unilateral del empresario de trasladar su lugar de trabajo a un centro alejado del centro inicial, no se tenga en cuenta a efectos del cálculo del número de despidos producidos atendiendo a los umbrales fijados por dicha Directiva.

<https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2024/C-0907-24-00000000RP-01-P-01/ARRET/321773-ES-1-html>

**3.5.13. Contratos públicos. Adjudicación de contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Principios de igualdad de trato y de transparencia. Modificación de los contratos durante su vigencia. Concepto de contrato en “período de vigencia”. Recepción de las obras ejecutadas. Presentación de la factura final. Falta de pago por parte del poder adjudicador. STJUE (Sala Quinta) de 4 de junio de 2026, asunto C-820/24.**

El artículo 72 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, en su versión modificada por el Reglamento Delegado (UE) 2021/1952 de la Comisión, de 10 de noviembre de 2021, debe interpretarse en el sentido de que no puede considerarse que un contrato público está en «período de vigencia», a efectos de dicha disposición, cuando el adjudicatario ha ejecutado íntegramente las prestaciones que debían realizarse en virtud del contrato de que se trate, el poder adjudicador ha recepcionado definitivamente esas prestaciones y el adjudicatario ha emitido la factura final, aun cuando el citado poder adjudicador aún no haya pagado el precio indicado en ella.

<https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2024/C-0820-24-00000000RP-01-P-01/ARRET/321771-ES-1-html>

**3.5.14. Política social. Transmisión de empresas. Mantenimiento de los derechos de los trabajadores. Transferencia al cesionario de las obligaciones que resultan de un contrato de trabajo existente en la fecha de la transmisión de la empresa. Facultad de que los Estados miembros establezcan la responsabilidad solidaria de cedente y cesionario. Aplicación de disposiciones nacionales más favorables para los trabajadores. Transferencia de la obligación de pagar derechos salariales no abonados por el cedente. Posibilidad de aplicar una disposición nacional que supedita la transferencia de una obligación al consentimiento del acreedor. STJUE (Sala Décima) de 11 de junio de 2026, asunto C-216/25.**

1) El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de transmisión de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que, en el marco de una transmisión de empresa, a los efectos de dicha Directiva, y en relación con el pago de derechos salariales no abonados por el cedente, se aplique una disposición nacional que supedita la transferencia de una obligación entre dos deudores al consentimiento del acreedor, de modo que la transferencia al cesionario de las obligaciones del cedente relativas al pago de esos derechos salariales esté supeditada al

consentimiento del trabajador afectado, y ello con independencia de que dicha disposición nacional presente un carácter general o especial.

2) El artículo 8 de la Directiva 2001/23 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que, en el marco de una transmisión de empresa, a los efectos de dicha Directiva, y en relación con el pago de derechos salariales no abonados por el cedente, se aplique una disposición nacional que supedita la transferencia de una obligación entre dos deudores al consentimiento del acreedor, de modo que la transferencia al cesionario de las obligaciones del cedente relativas al pago de esos derechos salariales esté supeditada al consentimiento del trabajador afectado.

<https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2025/C-0216-25-00000000RP-01-P-01/ARRET/322094-ES-1-html>

### **3.6. Tribunal Constitucional<sup>2</sup>**

**3.6.1. Competencias sobre contratos administrativos: nulidad parcial del precepto foral que incluye dentro de la reserva de contratación pública a entidades no contempladas por la legislación básica estatal. STC (Pleno) 11/2026, de 11 de febrero de 2026. Recurso de inconstitucionalidad 6245-2023 (BOE 19-3-26).**

Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos apartados de la disposición final segunda de la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el año 2023. La sentencia subraya que las reservas de contratación son una figura legal que determina que solo puedan participar en la licitación de un contrato público determinados operadores económicos y constituyen, por tanto, un supuesto excepcional de no aplicación del principio igualdad de los licitadores y de libre competencia.

---

<sup>2</sup> Algunos de los resúmenes se han tomado de las notas informativas publicadas por la Oficina de Prensa del Tribunal Constitucional.

Por ello, la regulación que de estas reservas realiza la Ley estatal de Contratos del Sector Público (LCSP) no solo tiene carácter básico sino que constituye, además, la plasmación de un principio esencial de la legislación sobre contratos públicos, vinculante para la comunidad foral de Navarra de acuerdo con lo dispuesto en el art. 49.1 d) de su estatuto de autonomía (LORAFNA). En consecuencia, la sentencia estima el recurso y declara la inconstitucionalidad de los concretos incisos del precepto impugnado que extienden la posibilidad de reservar la adjudicación de contratos públicos a entidades no previstas en la norma estatal. La sentencia salva, sin embargo, por razones de seguridad jurídica, la vigencia de aquellos contratos que ya hayan sido adjudicados al amparo de los referidos incisos.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/03/19/pdfs/BOE-A-2026-6478.pdf>

**3.6.2. Principio de capacidad económica: constitucionalidad de la utilización del «valor de referencia» como sistema de cuantificación objetiva de capacidades económicas potenciales en cuanto grava valores medios cercanos a los de mercado y se acompaña de la posibilidad de estimación directa de las bases impositivas. STC (Pleno) 13/2026, de 12 de febrero de 2026. Cuestión de inconstitucionalidad 3631-2025 (BOE 19-3-26).**

Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, con sede en Málaga, en relación con diversos preceptos de los textos refundidos de las leyes del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, y del catastro inmobiliario, en la redacción dada por la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo consideraba que la normativa reguladora del “valor de referencia” podía vulnerar el principio de capacidad económica del art. 31.1 de la Constitución, al fijarse en los impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (y sobre sucesiones y donaciones) la base imponible de los bienes inmuebles

de forma objetiva y general mediante la utilización del “valor de referencia”, lo que generaba el riesgo de sometimiento a tributación de situaciones inexpresivas de capacidad económica.

Para el Pleno del Tribunal Constitucional, sin embargo, la estimación del valor de los bienes inmuebles a través de su “valor de referencia” (fijado por la Dirección General del Catastro), como método indiciario de valoración, no solo somete a tributación una fuente de capacidad económica, sino que lo hace mediante una adecuada medición de la riqueza gravada, existiendo una razonable conexión entre el hecho y la base imponible del impuesto. Su adopción como método estimativo de valoración no puede considerarse arbitraria, al responder a una justificación objetiva y razonable (como es la simplificación administrativa, la reducción de la litigiosidad, la seguridad jurídica y la evitación del fraude fiscal), que no solo guarda una estrecha relación con la realidad económica que pretende cuantificar sino que, en aquellos casos en los que pudiera haberse producido una desviación respecto del “valor de mercado”, se ha previsto legalmente la posibilidad de proceder a su corrección. En consecuencia, para el Pleno se está ante un sistema de cuantificación objetiva de capacidades económicas potenciales que cuenta con una justificación razonable y suficiente desde el punto de vista constitucional. Ni se trata, entonces, de unas estimaciones genéricas que desconozcan la necesaria singularización en atención a las características (extrínsecas e intrínsecas) de los bienes inmuebles objeto de valoración, ni tampoco de un sistema cerrado de valoración, inaccesible a los obligados tributarios y, por ello, impermeable a una valoración distinta.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/03/19/pdfs/BOE-A-2026-6480.pdf>

**3.6.3. Competencias sobre vivienda: constitucionalidad de los preceptos atinentes al derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y a las viviendas asequibles incentivadas. STC (Pleno) 17/2026, de 24 de febrero de 2026. Recurso de inconstitucionalidad 5518-2023. Votos particulares (BOE 27-3-26).**

Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con diversos preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

El recurso del Gobierno madrileño, de carácter íntegramente competencial, reprochaba a los preceptos impugnados su falta de cobertura en los títulos invocados por el Estado para su aprobación. La sentencia, de la que ha sido ponente el magistrado Ramón Sáez Valcárcel, ha confirmado la constitucionalidad del art. 8.a) de la Ley 12/2023, según el cual “todos los ciudadanos tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (...), ya sea en régimen de propiedad, de arrendamiento, de cesión de uso, o de cualquier otro régimen legal de tenencia”. Frente a lo señalado en la demanda, el Tribunal ha concluido que el legislador estatal goza de competencias, por una parte, para configurar a la vivienda como derecho subjetivo y delimitar el círculo de sus titulares, así como para, de otro lado, extender la titularidad del derecho a los ciudadanos extranjeros.

En cuanto a lo primero, la sentencia concluye que tanto la naturaleza técnico-jurídica como la titularidad del derecho a la vivienda son extremos cuya determinación resulta trascendental a la hora de garantizar la igualdad de todos los españoles en su ejercicio en tanto que derecho constitucional, finalidad a la que sirve la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.1ª CE y que dota así de cobertura al precepto impugnado.

Por lo que respecta a lo segundo, el Tribunal ha confirmado que el legislador estatal actúa en legítimo ejercicio de sus competencias al extender la titularidad del derecho de “todos los españoles” (art. 47 CE) a “todos los ciudadanos” (alusión en la que podrían entenderse incluidos los ciudadanos extranjeros), pues si el mencionado art. 149.1.1ª le permite regular las condiciones básicas necesarias para garantizar la igualdad de todos los españoles, el art. 149.1.2ª le habilita, en una lectura integrada con el art. 13 CE y según ha establecido la doctrina constitucional (en especial, STC 87/2017, de 4 de julio), para fijar el “estatuto jurídico del ciudadano extranjero”. Aspecto éste en el que se incluye, por lo que ahora especialmente importa, “la determinación, en cuanto cuestión más primordial del régimen jurídico del extranjero en España, de los derechos que, correspondiendo, en principio, a los españoles, deben ser extendidos a los ciudadanos de otras nacionalidades radicados en nuestro país”, o, lo que es lo mismo, a la fijación de las condiciones de igualdad entre extranjeros y españoles en la titularidad de los derechos constitucionales.

Por lo demás, la sentencia declara la pérdida sobrevenida de objeto del recurso por lo que respecta a los preceptos ya declarados inconstitucionales y nulos mediante la STC

79/2024, y desestima la mayoría de las impugnaciones restantes por remisión a los pronunciamientos contenidos, respecto de idénticos preceptos y quejas, en las tres sentencias previas relativas a la Ley 12/2023, de 24 de mayo.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/03/27/pdfs/BOE-A-2026-7119.pdf>

**3.6.4. Límites a la potestad tributaria de las comunidades autónomas; igualdad en materia tributaria: nulidad del precepto legal autonómico que limita la aplicación del tipo de gravamen reducido de la modalidad actos jurídicos documentados a las sociedades de garantía recíproca con domicilio social en Galicia. STC (Pleno) 20/2026, de 25 de febrero de 2026. Cuestión de inconstitucionalidad 3978-2025 (BOE 27-3-26).**

Planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con el artículo 15.6 del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2011, de 28 de julio.

La sentencia constata que la norma controvertida incide en el coste fiscal de la documentación notarial necesaria para constituir las “contragarantías” (hipotecas, habitualmente) que reciben las sociedades de garantía recíproca en contrapartida de los avales que prestan a las pequeñas y medianas empresas para que estas puedan acceder a la financiación bancaria. El efecto de la norma es que dicho coste se reduce sustancialmente para las sociedades de garantía recíproca locales (domiciliadas en Galicia) frente a las domiciliadas fuera de la comunidad.

El Tribunal recuerda su doctrina sobre el principio de igualdad tributaria (arts. 14 y 31.1 CE), en conexión con la libertad de circulación y de establecimiento de personas y bienes (arts. 139.2 y 157.2 CE, y 9 c) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas), que le ha llevado a declarar inconstitucionales ciertas medidas tributarias por utilizar la residencia o domiciliación en un territorio con fines discriminatorios o proteccionistas. A partir de dicha doctrina, la sentencia verifica que las sociedades de garantía recíproca que realizan las operaciones a que se refiere el precepto cuestionado se hallan en una situación comparable a la de aquellas que, con

idéntica actividad, no tienen su domicilio social en dicha comunidad. La diferencia de trato entre unas y otras carece una justificación objetiva y razonable, sin que puedan servir a tal efecto ni el objetivo de apoyar al tejido empresarial gallego, pues a las pequeñas y medianas empresas que reciben los avales les es indiferente donde esté domiciliada la entidad que se lo otorga, ni el incentivar la domiciliación de las sociedades de garantía recíproca en Galicia, ya que este es un fin proteccionista. En consecuencia, se declara inconstitucional y nulo el inciso “con domicilio social en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia” del precepto cuestionado, por ser contrario a los arts. 14 y 31.1 CE, en conexión los arts. 139.2 y 157.2 CE, y 9 c) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/03/27/pdfs/BOE-A-2026-7122.pdf>

**3.6.5. Vulneración del derecho de huelga; aclaración de la doctrina sobre esquirolaje tecnológico sentada en la STC 17/2017: lesiona el derecho fundamental la sustitución del servicio que los trabajadores huelguistas dejan de aportar con otros recursos disponibles, ya sean humanos, técnicos o tecnológicos, cuando minimice, reduzca o limite los efectos del paro laboral y permita mantener la actividad de la empresa. STC (Pleno) 24/2026, de 12 de marzo de 2026. Recurso de amparo 4382-2024. Votos particulares (BOE 14-4-26).**

Promovido por el Sindicato Independiente de Trabajadores del Transporte respecto de la sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, que desestimó, en suplicación, su demanda en relación con la huelga habida en Metro de Sevilla Sociedad Concesionaria de la Junta de Andalucía, S.A.

La sentencia considera que, con ocasión de la huelga indefinida convocada por el comité de empresa de Metro de Sevilla para todos los jueves a partir del 29 de noviembre de 2018, la empresa vulneró el derecho fundamental a la huelga (art. 28.2 CE) al haber incurrido en conductas de esquirolaje organizativo poniendo en circulación trenes dobles en lugar de los simples que había planificado y publicado con anterioridad a conocer la convocatoria de huelga, y que habían sido tenidos en cuenta por la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio para fijar los servicios mínimos.

La especial trascendencia del recurso de amparo descansaba en la oportunidad que el caso ofrecía al Tribunal para aclarar o matizar la doctrina sobre el derecho fundamental de huelga con relación al poder de organización y dirección del empresario cuando afecta a medios técnicos, tecnológicos o automáticos que, de manera indirecta o impropia, producen el efecto de sustituir a los trabajadores huelguistas.

La sentencia resume la doctrina constitucional elaborada sobre el derecho fundamental de huelga, que sigue teniendo una regulación legal preconstitucional, el Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, un marco legal desbordado por las transformaciones de los procesos productivos en la empresa y, en concreto, por el impacto de las tecnologías y de la automatización y su incidencia en el ejercicio del derecho. El Tribunal extendió la prohibición del esquirolaje externo (sustitución de trabajadores huelguistas por otros contratados o incorporados para ello), única situación de retorsión de la huelga que contempla el art. 6.5 del Decreto-Ley de relaciones de trabajo, al esquirolaje interno (movilidad funcional o geográfica de trabajadores no huelguistas para sustituir a quienes secundaban el paro) y al esquirolaje tecnológico (empleo de medios tecnológicos para minimizar los efectos de la huelga).

El Tribunal Constitucional viene a aclarar ahora su doctrina en el sentido de considerar que la misma razón de la prohibición del esquirolaje externo e interno concurre en otras formas de esquirolaje, como puede ser el llamado tecnológico o el organizativo, y que supone una conducta lesiva del derecho fundamental del art. 28.2 CE la sustitución del servicio que los trabajadores huelguistas dejan de aportar al proceso productivo por otros recursos disponibles, ya sean humanos, técnicos o tecnológicos, que producen el efecto de minimizar, reducir o limitar los efectos del paro laboral y mantener la actividad de la empresa, en la medida en que supone una violación del deber de no interferir el ejercicio de un derecho fundamental.

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/04/14/pdfs/BOE-A-2026-8279.pdf>

**3.6.6. Límites de los decretos leyes: falta de justificación del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad. Inconstitucionalidad de decreto-ley aprobado para revertir un “error humano” en la votación del parlamento**

**autonómico. STC 28/2026, de 25 de marzo de 2026. Recurso de inconstitucionalidad 1843-2025. Votos particulares (BOE 2-5-26).**

El Pleno del Tribunal Constitucional ha estimado el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 diputados de los Grupos parlamentarios Socialista, Sumar y Mixto del Congreso de los Diputados contra el art. 7, apartados 1, 2, 3 y 5 y la disposición derogatoria única, letra d), del Decreto-ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2024, de 13 de diciembre, por el que se modifican diversas normas del ordenamiento jurídico de las Illes Balears en materia de espacios naturales, fomento, agricultura, educación, empleo público, turismo, urbanismo y vivienda.

Al tiempo de dictar esta sentencia, los preceptos recurridos se encontraban ya derogados y sustituidos por la regulación contenida en la Ley del Parlamento de las Illes Balears 4/2025, de 18 de julio, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo mediante proyectos residenciales estratégicos en las Illes Balears, que también se encuentra recurrida y pendiente de sentencia (RI 7410-2025). Como consecuencia de ello y de acuerdo con consolidada jurisprudencia constitucional, decaen las quejas de naturaleza sustantiva formuladas por los recurrentes y el objeto del recurso queda circunscrito al examen del cumplimiento de los límites formales y materiales que el art. 86 de la Constitución establece para los decretos leyes. Concretamente, la sentencia evalúa si los motivos aducidos por el Gobierno balear para aprobar el Decreto-ley se ajustan al presupuesto habilitante para adoptar los decretos-leyes, consistente en la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Tanto en el preámbulo del Decreto-ley 5/2024 como en el debate parlamentario de convalidación del mismo se justificó esta situación por la necesidad de corregir un “error humano, público y notorio”, producido durante la votación parlamentaria de la Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears. A criterio del ejecutivo autonómico, este error determinaba que el contenido de la norma no reflejara “la verdadera voluntad de la mayoría parlamentaria”. Para justificar la aprobación del Decreto-ley adujo también que, si el contenido de la Ley no se corregía de inmediato, se podían generar efectos contrarios al interés general y a la seguridad jurídica.

El Tribunal Constitucional concluye que los motivos aducidos por el Gobierno balear no pueden considerarse una situación de extraordinaria y urgente necesidad en el sentido establecido en el art. 86 de la Constitución.

En primer lugar, la sentencia rechaza que pueda identificarse con esta situación lo que, de forma abierta y declarada, constituye el desacuerdo del Gobierno con el resultado de una votación parlamentaria en un procedimiento legislativo. Aceptar la tesis contraria equivaldría prácticamente a desnaturalizar la función constitucional de la potestad normativa de urgencia del ejecutivo, legitimando su utilización como si de un mecanismo gubernamental para enmendar la actuación legislativa del Parlamento autonómico se tratase.

En segundo lugar, la sentencia explica que, de haberse producido un error en el procedimiento de votación, es al Parlamento al que correspondería arbitrar los mecanismos para su resolución, por ejemplo, acudiendo al procedimiento legislativo de urgencia o de lectura única. Por el contrario, el Gobierno autonómico carece de la potestad para decidir, unilateralmente y tan solo dos días después de su aprobación, si una Ley emanada del Parlamento es verdaderamente representativa de la voluntad de la Cámara.

En tercer lugar, tampoco se considera admisible la justificación referida a la seguridad jurídica. La sentencia estima que el Gobierno autonómico parte de una concepción errada del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), pues las disposiciones de la Ley 7/2024 que el Decreto-ley derogó eran ciertas y previsibles y el hecho de afectar potencialmente a un número elevado de ciudadanos no perjudica per se la seguridad jurídica de la norma.

Por todo ello, la sentencia estima el recurso de inconstitucionalidad y anula los preceptos impugnados por no haber concurrido el presupuesto que habilita al ejecutivo a aprobar decretos-leyes, consistente en la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad (art. 86 CE en relación con el art. 49.1 Estatuto de Autonomía de las Illes Balears).

<https://www.boe.es/boe/dias/2026/05/02/pdfs/BOE-A-2026-9593.pdf>

**3.6.7. Derechos a la igualdad y no discriminación y a la libertad sindical: regulación objetiva y razonable de los criterios de selección de entidades beneficiarias**

**de las ayudas, que se vincula con la finalidad de garantizar la efectividad del proyecto y su alcance temporalmente limitado. STC 29/2026, de 13 de abril de 2026. Recurso de amparo 4242-2022. Voto particular. (BOE 15-5-26).**

Promovido por la confederación Unión Sindical Obrera en relación con el Real Decreto 1104/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a interlocutores sociales para la digitalización del sector productivo, cuya legalidad fue confirmada por sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

El TC resume su doctrina constitucional sobre el derecho de igualdad en relación con el derecho de libertad sindical y su conciliación con el principio de promoción del hecho sindical. El objeto del procedimiento, la cuestión de fondo planteada en el presente recurso de amparo radica en determinar si la concesión directa de subvenciones para la digitalización del sector productivo a determinadas entidades, con la consiguiente exclusión de la percepción de tales subvenciones del sindicato demandante de amparo, vulneró su derecho de igualdad (art. 14 CE) en relación con el derecho a la libertad sindical. De acuerdo con la doctrina constitucional expuesta, el análisis del TC consiste en dilucidar si la selección de las organizaciones beneficiarias respondió, en el presente caso, a una justificación objetiva y razonable y, de ser así, si existe una relación razonable de proporcionalidad entre el medio empleado y la finalidad perseguida. El resultado de dicho análisis es que la selección de las entidades beneficiarias respondió a criterios objetivos y razonables, vinculados a la finalidad de garantizar la efectividad del proyecto. La aplicación de los criterios expuestos no conduce a resultados que quepa considerar como manifiestamente gravosos o desproporcionados. La diferencia de trato denunciada por el sindicato recurrente no es discriminatoria y no vulnera, por tanto, su derecho de libertad sindical, pues responde a una justificación objetiva y razonable, que no afecta desproporcionadamente al núcleo esencial de las funciones garantizadas en el art. 28.1 CE.

<https://boe.es/boe/dias/2026/05/15/pdfs/BOE-A-2026-10604.pdf>

### **3.7. Tribunal Supremo (Sala Tercera)**

**3.7.1. Contratos públicos. Contratos de servicios que tienen por objeto prestaciones de carácter intelectual. Consideración del criterio de adjudicación basado en la reducción del plazo de entrega o ejecución como criterio de calidad. STS, Sec. 3ª, nº 169/2026, de 17 de febrero de 2026, rec. 2150/2023.**

En interpretación de los artículos 29 y 145 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, se declara lo siguiente:

En general, la adjudicación de los contratos debe hacerse en base a la mejor relación calidad-precio, para lo cual el legislador ha enumerado ejemplificativamente -no de forma exhaustiva- una serie de criterios de adjudicación que clasifica como criterios económicos y cualitativos.

Cualquiera de los criterios de adjudicación cualitativos que enumera el artículo 145.2 de la LCSP puede estar relacionado con la calidad en el sentido exigido por el artículo 145.4 de la LCSP, en función de la naturaleza, clase y objeto del contrato de que se trate en cada caso, y siempre que se encuentre vinculado de forma efectiva al objeto del contrato y tenga incidencia real en la calidad de la prestación, lo que deberá ser adecuadamente justificado en el expediente de contratación.

La configuración en los pliegos contractuales de la reducción del plazo de entrega o ejecución en los contratos de servicios que tienen por objeto prestaciones de carácter intelectual, sin referencia o vinculación a la experiencia del personal adscrito a la ejecución del contrato, puede constituir un criterio de adjudicación relacionado con la calidad a los efectos de cumplir la exigencia del artículo 145.4 de la LCSP, en función del concreto objeto del contrato y siempre que sea susceptible de incidir de forma real y efectiva, favorablemente, en la calidad de la ejecución del contrato o de la prestación, resultando relevante para la mejor satisfacción del interés público perseguido en la contratación.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/5e258131bda88cc7a0a8778d75e36f0d/20260305>

**3.7.2. Contratos públicos. Plazo de caducidad del procedimiento de resolución de contratos celebrados por CC.AA. STS, Sec. 3ª, nº 168/2026, de 17 de febrero de 2026, rec. 1079/2023.**

El plazo máximo de duración del procedimiento de resolución de un contrato celebrado por una Comunidad Autónoma que no tenga fijado en la ley un plazo específico de duración, será el de tres meses, de conformidad con lo dispuesto en el art. 21.3 de la Ley 39/2015. El plazo de ocho meses establecido en el art. 212.8 de la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017, de 8 de noviembre no resulta de aplicación a los contratos suscritos por las administraciones de las comunidades autónomas, según dispuso la STC 68/2021, de 18 de marzo.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/a2b90aefe49986f0a0a8778d75e36f0d/20260306>

**3.7.3. Educación. Titulación de los profesores de religión católica en enseñanza secundaria y bachillerato. STS, Sec. 4ª, nº 191/2026, de 19 de febrero de 2026, rec. 6512/2024.**

Los profesores de la asignatura de religión católica en la enseñanza secundaria y bachillerato tienen un régimen jurídico específico, de modo que deben reunir el requisito de titulación académica equivalente a la de los funcionarios docentes y la acreditación o idoneidad para impartir clases de religión por parte de la autoridad eclesiástica, sin que les sea de aplicación el régimen establecido en el Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, por el que se definen las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/356a2bf8834f41a1a0a8778d75e36f0d/20260306>

**3.7.4. Contratos públicos. Nueva valoración de las ofertas tras la exclusión de una oferta por ser anormalmente baja. STS, Sec. 3ª, nº 206/2026, de 23 de febrero de 2026, rec. 2399/2023.**

Conforme a los principios de igualdad, de transparencia y de proporcionalidad, y para evitar una competencia falseada y seleccionar la mejor oferta, esta Sala declara que: En los casos en los que el pliego de cláusulas administrativas particulares establezca como criterios para la adjudicación de un contrato, además de la valoración de la oferta económica, otros de índole diferente, y que la valoración de la oferta económica pueda estar condicionada por la presentación de una oferta anormalmente baja, luego excluida de la licitación, los artículos 149.6 y 150.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, han de interpretarse en el sentido de que cabe una inicial valoración de las ofertas económicas a los efectos de verificar si hay alguna anormalmente baja y si, a sus resultados, ha de excluirse alguna de las presentadas, se realice una nueva valoración de dichas ofertas económicas al clasificar las proposiciones conforme a todos los criterios de adjudicación cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas señalados en el pliego a los efectos de adjudicar el contrato o de que la mesa de contratación efectúe la correspondiente propuesta de adjudicación.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/aa31336aa7ea2560a0a8778d75e36f0d/20260305>

**3.7.5. Contratos públicos. Encargos a medios propios. Requisitos para ser medio propio personificado. Interpretación de la expresión “control conjunto análogo”. STS, Sec. 4ª, nº 269/2026, de 5 de marzo de 2026, rec. 6877/2023.**

El “control conjunto análogo” en el sentido del art. 32.4.a) de la LCSP tiene “carácter funcional y no formal”.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/fc04371d487031a8a0a8778d75e36f0d/20260318>

**3.7.6. Protección de los consumidores. Infracción consistente en introducir cláusulas abusivas en los contratos. Órgano competente para sancionar. STS, Sec. 4ª, nº 272/2026, de 5 de marzo de 2026, rec. 7239/2023.**

La competencia para conocer de la infracción consistente en introducir cláusulas abusivas en los contratos, corresponde a la Administración autonómica con competencia sancionadora en materia de protección de los derechos de los consumidores y usuarios, en cuyo territorio se celebró el concreto contrato en el que se incluyeron la o las cláusulas abusivas.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/4898d427e6e337c7a0a8778d75e36f0d/20260318>

**3.7.7. Contratos públicos. Concesiones de servicios. Reversión de un servicio a la gestión directa. Exigencia de valoración de las repercusiones y efectos sobre el gasto público (art. 7.3 de la LO de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera). STS, Sec. 4ª, nº 271/2026, de 5 de marzo de 2026, rec. 8205/2023.**

El acto administrativo por el que se acuerda no prorrogar un contrato, cuando la Administración decide asumir la gestión directa, exige, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la valoración de sus repercusiones y efectos, atendida la naturaleza y alcance del acto y las circunstancias concurrentes. Esta valoración puede ser realizada en un informe previo a la toma de decisión o en el propio acto administrativo.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/10b7fdae7c9c4d60a0a8778d75e36f0d/20260318>

**3.7.8. Defensa de la competencia. Contratos públicos. Prohibición de contratar impuesta por una autoridad de competencia. Aplicación del principio de proporcionalidad. STS, Sec. 3ª, nº 270/2026, de 5 de marzo de 2026, rec. 3715/2023.**

Las autoridades de defensa de la competencia, a nivel estatal o autonómico, y las autoridades gubernativas competentes para imponer la medida restrictiva consistente en la

prohibición de contratar, cuya regulación se contiene en los artículos 71 , 72 y 73 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público , conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, deben aplicar el principio de proporcionalidad a los efectos de determinar el alcance y la duración de la prohibición de contratar, tomando en consideración las circunstancias concurrentes, y, particularmente, la mala fe del operador económico, la estructura competitiva del mercado afectado por la prohibición de contratar, la viabilidad de las eventuales licitaciones, atendiendo a los efectos reales de la restricción temporal a la libertad de acceso al procedimiento de adjudicación, y a la pluralidad de agentes activos en el sector de la contratación pública afectado por la prohibición de contratar, y, también, la gravedad y la duración de la infracción cometida y la participación en la misma.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/1c635128f9f913c6a0a8778d75e36f0d/20260318>

**3.7.9. Contratos públicos. Negocio jurídico consistente en la concesión de una parcela de dominio público para la construcción y explotación de un centro infantil municipal a cambio de un canon. Calificación, régimen jurídico, riesgo y ventura, reequilibrio y prohibición del enriquecimiento injusto de la Administración. STS, Sec. 3ª, nº 282/2026, de 9 de marzo de 2026, rec. 408/2023.**

Se parte de la existencia de una relación jurídica entre una Administración pública y una empresa privada en la que se estipula la concesión de una parcela de dominio público para su utilización privativa a cambio de un canon; y la obligación de la adjudicataria de construir y poner en funcionamiento un centro de atención, educación y ocio infantil, explotándolo de forma privada por un plazo de 50 años, revertiendo estas instalaciones al finalizar el plazo de duración del contrato.

La cuestión de interés casacional, tal y como ha sido reformulada, consiste en determinar: a) Si resulta aplicable a esta relación el principio de riesgo y ventura y su incidencia en las compensaciones que ha de percibir la empresa adjudicataria tras su renuncia. b) Si finalizado el contrato por la renuncia unilateral y anticipada de la adjudicataria, ésta

tiene derecho a que le sean indemnizadas las instalaciones construidas con el fin de impedir un enriquecimiento sin causa del Ayuntamiento.

Se considera que estamos ante un contrato innominado y especial que se rige por las estipulaciones de las partes y en lo no previsto deberá atenderse a las normas que regulen la prestación con mayor relevancia, considerándose como tal la construcción de unas instalaciones y su explotación para desarrollar una actividad de interés general para el Ayuntamiento, lo cual nos permite acudir con carácter supletorio a las normas propias del contrato de concesión de obra, contemplado en el art. 220 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, tras la modificación operada por la Ley 13/2003, de 23 de mayo. Se trata de una relación jurídica que incluye estipulaciones propias de una concesión del dominio público lo que determinaría la aplicación de las previsiones contenidas en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Pero al mismo tiempo se constituye una relación contractual que se rige por la normativa de contratos de las Administraciones públicas, en la que cobra especial importancia la construcción de un centro, con unas características determinadas, y su explotación por la empresa adjudicataria para la prestación de una actividad, que, sin ser un servicio público de competencia municipal, si constituye una actividad de indudable interés general para la Corporación Local.

El principio de riesgo y ventura es un principio general que, según dispone el art. 98, se aplica a los contratos regulados en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. Y más específicamente se recoge para los contratos de concesión de obra pública, tanto en lo referente al riesgo en la construcción como en la explotación de las obras publicas objeto de concesión. Aunque los contratos administrativos se celebran bajo el principio de riesgo y ventura del contratista, nuestro ordenamiento, atendiendo a la finalidad pública que por medio contractual se trata de alcanzar, establece mecanismos tendentes a evitar tanto el desequilibrio de las prestaciones que se produce en los contratos de larga duración en el marco de una economía inflacionista, como mecanismos tendentes a compensar las inversiones realizadas que no puedan ser amortizadas. En el contrato de concesión de obra, contemplado en el art. 220 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, cuando se produce la resolución anticipada del contrato -incluyendo el abandono o renuncia unilateral- el órgano de contratación está obligado a abonar al concesionario el importe de las

inversiones realizadas en ejecución de la obra que sea necesaria para la explotación de la concesión y que no hayan podido amortizarse, con el fin de impedir un enriquecimiento injusto de la Administración.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/2c684c891a0075cfa0a8778d75e36f0d/20260326>

**3.7.10. Contratos públicos. Sujeción de la concertación para la prestación de servicios sociales a la legislación europea en materia de contratación pública. STS, Sec. 4ª, nº 292/2026, de 10 de marzo de 2026, rec. 7876/2023.**

(i) "Conforme a la interpretación hecha por el TJUE en su sentencia de 14 de julio de 2022 , están sujetos a la regulación de la Directiva, 2014/24/UE, y en particular al régimen simplificado recogido en sus artículos 74 a 77, los acuerdos de acción concertada con entidades de iniciativa social para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana regulados en el Decreto del Consell 181/2017 cuyo valor estimado sea igual o superior a los umbrales previstos en el artículo 4 de la citada Directiva (750.000 euros, conforme a su apartado d) y los que incluyan los servicios específicos enumerados en el anexo XIV de la Directiva.

(ii) El artículo 76 de la Directiva 2014/24/UE , en la interpretación dada por la STJUE del 14 de julio de 2022 , exige a los Estados miembros, por una parte, establecer normas que impongan a los poderes adjudicadores la obligación de respetar los principios de transparencia y de igualdad de trato de los operadores económicos y, por otra parte, a que el marco legal y convencional en el que se desarrolla la actividad de esas entidades contribuya efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria que sustentan esa normativa".

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/059cafd1f5889c7da0a8778d75e36f0d/20260326>

**3.7.11. Transparencia. Inaplicabilidad del Reglamento relativo al acceso del público a los documentos de las instituciones comunitarias a los documentos obrantes**

**en poder de un Estado miembro, aunque tengan su origen en una institución comunitaria. STS, Sec. 3ª, nº 296/2026, de 10 de marzo de 2026, rec. 2412/2025.**

Las cuestiones planteadas que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en determinar, por un lado, si el Reglamento (CE) nº 1049/2001, invocado en la sentencia impugnada, es aplicable a una solicitud de acceso a información público obrante en poder de la Administración española y consistente en los precios de vacunas pagadas por España en aplicación de los acuerdos de adquisición concluidos por la Comisión Europea, y, por otro lado, si dicho Reglamento justifica la denegación incondicionada y sin más trámite del acceso a dicha información, por considerar que se trata de un documento sensible.

En cuanto a la primera cuestión, que la regulación establecida en el Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, no es aplicable a los documentos que obren en poder de la Administración de un Estado miembro aunque tengan su origen en una institución comunitaria, por resultar así de lo dispuesto en los preceptos que definen su objeto y su ámbito de aplicación (artículos 1 y 2 del propio Reglamento); sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5 del citado Reglamento, en cuya virtud habrá de consultar a la institución de que se trate para que la decisión que adopte no ponga en peligro los objetivos del Reglamento, o remitir a dicha institución la solicitud, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación del documento.

En cuanto a la segunda cuestión, ya dijimos que, en puridad, esta segunda cuestión ha quedado privada de objeto, pues, una vez establecido que la regulación sobre acceso a documentos establecida en el Reglamento (CE) nº 1049/2001 no es aplicable -salvo lo dispuesto en su artículo 5- a los documentos que obren en poder de la Administración de un Estado miembro y tenga su origen en una institución comunitaria, carece de sentido que nos preguntemos si el citado Reglamento (CE) nº 1049/2001 justifica la denegación incondicionada y de plano del acceso a una determinada información (el precio de las vacunas) contenida en aquellos documentos obrantes en poder de la Administración española. Ha de concluirse, entonces, que la denegación incondicionada y sin más trámite del acceso a

la información sobre el precio de las vacunas no puede quedar justificada al amparo del Reglamento (CE) nº 1049/2001, sencillamente porque el régimen de acceso y denegación establecido en dicho Reglamento no es de aplicación a los documentos obrantes en poder de un Estado miembro.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/b27d984bec47f5e6a0a8778d75e36f0d/20260326>

**3.7.12. Patrimonio histórico. Responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados por la declaración de protección de un bien inmueble. STS, Sec. 5ª, nº 300/2026, de 11 de marzo de 2026, rec. 5294/2024.**

Puede exigirse responsabilidad, en los términos de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la Administración que declara la protección de un inmueble con base en la legislación de patrimonio histórico, por los posibles daños y perjuicios que puedan ocasionar las modificaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico vigentes a que dé lugar dicha declaración, así como, en su caso, por las restricciones al derecho a edificar reconocido previamente a favor de los propietarios, o por cualquier otro perjuicio que, de forma inmediata -y, sin necesidad de modificación del planeamiento urbanístico-, derive de la declaración de protección del inmueble.

No toda restricción o limitación dará derecho a indemnización, sólo cuando concurren los requisitos establecidos en la Ley 40/2015 para declarar la responsabilidad patrimonial de una Administración pública.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/0f859869e9098376a0a8778d75e36f0d/20260326>

**3.7.13. Contratos públicos. Sujeción de las licitaciones de contratos de concesión de transporte público regular de viajeros por carretera al recurso especial en materia de contratación. STS, Sec. 4ª, nº 303/2026, de 11 de marzo de 2026, rec. 8523/2023.**

Los actos y decisiones recaídos en licitaciones relativas a contratos de concesión de transporte público regular de viajeros por carretera son susceptibles de recurso especial en

materia de contratación en los términos previstos en el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/1bd48c8a9cdf4b28a0a8778d75e36f0d/20260326>

**3.7.14. Contratos públicos. Resolución. Indemnización de daños y perjuicios por causa imputable a la Administración. Inclusión del IVA en la cantidad adeudada a efectos del devengo de intereses de demora. STS, Sec. 4ª, nº 306/2026, de 11 de marzo de 2026, rec. 362/2024.**

El tipo de interés aplicable por el abono tardío del IVA devengado en la resolución de un contrato administrativo, cuando ha sido reconocido mediante resolución en vía de revisión tributaria ante el TEAC, se corresponde con el interés de demora de operaciones comerciales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en relación con el artículo 2.8 de la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Los actos del procedimiento de revisión tributaria del artículo 66 del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, que aprobó el Reglamento General de desarrollo de la Ley General Tributaria en materia de revisión en vía administrativa, realizados para ejecutar una resolución del TEAC, estimatoria de una reclamación económico-administrativa que calificó la sujeción al IVA de una determinada operación comercial, no desvirtúan la naturaleza de la relación contractual administrativa, por cuanto el importe del tributo devengado y repercutido a la Administración deudora, forma parte de la cantidad adeudada total. En consecuencia, los intereses de demora aplicables serán los propios del régimen derivado del contrato del que trae causa, ajustados a los artículos 6 y 7 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en relación con el artículo 2.8 de la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/9530ed3bfc2600e9a0a8778d75e36f0d/20260326>

**3.7.15. Contratos públicos. Exigencia de habilitación empresarial o profesional a todas las empresas miembros de las UTEs. STS, Sec. 4ª, nº 319/2026, de 16 de marzo de 2026, rec. 9060/2023.**

Las habilitaciones empresariales o profesionales para ser admitido a la licitación de un contrato del sector público a que se refiere el artículo 65.2 de la LCSP constituyen requisitos adicionales de capacidad para determinados contratos y si los Pliegos de un contrato exigen una determinada habilitación empresarial/profesional, todos los licitadores que concurren en UTE deben contar con ésta de forma completa, aun cuando se trate de sociedades que en el conjunto de la agrupación realicen actuaciones que ocasionalmente puedan ser consideradas accesorias o complementarias dentro de la misma prestación objeto del contrato.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ec8fa38b005e6b2da0a8778d75e36f0d/20260326>

**3.7.16. Responsabilidad patrimonial. Cuantificación de la indemnización. Exclusión del IVA. STS, Sec. 5ª, nº 298/2026, de 10 de marzo de 2026, rec. 7924/2024.**

En el ámbito de la cuantificación de la responsabilidad patrimonial el importe del IVA no debe considerarse daño efectivo indemnizable cuando el reclamante es sujeto pasivo de dicho impuesto y está en condiciones de ser fiscalmente resarcido de las cuotas soportadas.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ecfc947bab97ade8a0a8778d75e36f0d/20260415>

**3.7.17. Derecho tributario. Entrada en domicilio de persona jurídica. Consentimiento libre e informado. Exigencia de que en el anexo informativo conste la facultad de negar o revocar el consentimiento. STS, Sec. 2ª, nº 309/2026, de 12 de marzo de 2026, rec. 8616/2023.**

1.- En los supuestos de entrada en el domicilio constitucionalmente protegido (art. 18.2 CE), no es suficiente, para considerar libre e informado el consentimiento otorgado por el titular o representante legal de una sociedad para la entrada en su domicilio constitucionalmente protegido, el que se le hubiera proporcionado un anexo informativo con las previsiones de los artículos 142 y 113 de la LGT -que se refieren a la entrada en dependencias-, cuando en tal anexo no consta expresamente que puede el titular del domicilio negar o, en cualquier momento, revocar su consentimiento.

2.- Salvo que se hubiera acreditado por otros medios distintos de la lectura del anexo referido que el consentimiento ha sido prestado en términos constitucionalmente admisibles, los actos dictados con sustento en pruebas obtenidas con ocasión de esa entrada, no consentida en términos admisibles, están viciados y adolecen de invalidez

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/bdc1b17b284dd9cda0a8778d75e36f0d/20260326>

**3.7.18. Proceso contencioso-administrativo. Medidas cautelares. Pérdida de objeto de los recursos de apelación o casación contra la desestimación de medidas cautelares cuando se dicta sentencia en la instancia. Necesidad de firmeza de la sentencia. STS, Sec. 5ª, nº 331/2026, de 18 de marzo de 2026, rec. 6215/2024.**

En este caso, lo que se nos interpela en la cuestión de interés casacional es si carece de sentido acordar una medida cautelar o revisar su procedencia cuando en el recurso contencioso-administrativo se ha dictado sentencia, es decir, si en tal caso se ha producido la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, aun cuando la sentencia no sea firme.

Ciertamente esta Sala tercera ha venido manteniendo la doctrina de la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de casación/apelación contra un auto desestimatorio de una medida cautelar, una vez que ha recaído sentencia definitiva desestimatoria en la instancia, aunque no sea firme por estar pendiente de ese recurso de apelación o de casación. Ahora bien, esta misma Sala Tercera expresamente ha recordado en su Pleno de 26 de noviembre de 2025 que la posibilidad de instar una medida cautelar mientras se resuelve un recurso forma parte integrante del derecho a la tutela judicial efectiva. Y, en un recurso de apelación

frente a un auto desestimatorio, es la parte apelante la que insta de la Sala que adopte la medida cautelar que el Juzgado rechazó.

En consecuencia, debe matizarse la señalada doctrina, en los siguientes términos: «El recurso de apelación contra un auto desestimatorio de una petición de medidas cautelares no pierde su objeto por haberse dictado sentencia desestimatoria en el recurso contencioso-administrativo, debiendo resolverse dicho recurso de apelación por la correspondiente Sala de lo Contencioso-Administrativo en tanto no haya adquirido firmeza la sentencia del Juzgado».

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/31d4086681ba6aa2a0a8778d75e36f0d/20260401>

**3.7.19. Derecho tributario. Naturaleza jurídica de las autoliquidaciones. Imposibilidad de revisión de oficio. STS, Sec. 2ª, nº 350/2026, de 20 de marzo de 2026, rec. 422/2024.**

Las autoliquidaciones son actos de colaboración de los obligados tributarios, que pueden ser rectificadas de conformidad con el artículo 120 LGT, sin que quepa considerarlas como administrativos presuntos, y, en consecuencia, no son susceptibles de declaración de nulidad por el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho del artículo 217 LGT.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/2cecfa314587f00ba0a8778d75e36f0d/20260416>

**3.7.20. Derecho tributario. Prescripción de las deudas tributarias. Interrupción por interposición de recurso contencioso-administrativo. Interpretación de la expresión “actuaciones realizadas con el conocimiento formal del obligado tributario en el curso de dichas reclamaciones y recursos”. STS, Sec. 2ª, nº 349/2026, de 20 de marzo de 2026, rec. 8308/2023.**

En interpretación del art. 68.2.b) y 7 LGT, la expresión "actuaciones realizadas con el conocimiento formal del obligado tributario en el curso de dichas reclamaciones y

recursos", debe considerarse referida a los recursos formulados en vía administrativa y económico-administrativa, no a los recursos contencioso-administrativos. La interposición de un recurso contencioso-administrativo interrumpe la prescripción, sin embargo, cuando se trate de exigir el pago de una deuda tributaria, la Administración viene obligada a realizar las actuaciones que considere oportunas tendentes a exigir el pago, sin que pueda considerarse que la prescripción queda interrumpida hasta la finalización del proceso. Solo la recepción de la comunicación de un órgano jurisdiccional ordenando la paralización de las actuaciones administrativas, exime a la Administración de su deber de ejecutar y exigir el pago, no operando la prescripción hasta que, con arreglo a la ley, se alce la medida.

No acordada la suspensión, las actuaciones de la Administración tributaria -con conocimiento formal del obligado tributario- dirigidas a la recaudación de la deuda tributaria, así como las actuaciones del obligado tributario conducentes al pago o a la extinción de la deuda tributaria, interrumpirán la prescripción. De haberse acordado la medida cautelar por el órgano jurisdiccional y siendo esta comunicada a la Administración, quedará interrumpida la prescripción, pues la Administración no puede realizar acto alguno tendente al cobro de la deuda hasta que se alce la medida conforme a lo establecido en la ley.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/88a9ba8d084844d9a0a8778d75e36f0d/20260409>

**3.7.21. Carreteras. Consulta previa sobre viabilidad de proyectos en carreteras. Impugnabilidad de forma autónoma. STS, Sec. 3ª, nº 377/2026, de 25 de marzo de 2026, rec. 1961/2023.**

En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada consistente en determinar si la respuesta dada por la Dirección General de Carreteras a la consulta previa sobre viabilidad de proyectos en carreteras, contemplada en el artículo 70.9 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, es impugnable de forma autónoma ante la jurisdicción contencioso-administrativa, se considera que la respuesta dada es susceptible de ser impugnada de forma autónoma ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/24ece9e5503ca317a0a8778d75e36f0d/20260409>

**3.7.22. Protección de datos de carácter personal. La petición de datos por parte del responsable constituye tratamiento de datos. STS, Sec. 3ª, nº 390/2026, de 26 de marzo de 2026, rec. 6649/2024.**

La adecuada salvaguarda de los derechos fundamentales de la persona, singularmente el derecho a la protección de datos de carácter personal, reconocido en el artículo 8, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como el derecho a la intimidad personal, proclamado en el artículo 18, párrafos 1 y 4, de la Constitución española, exige una interpretación amplia y no restrictiva del concepto del tratamiento de datos de carácter personal definido en el artículo 4.2 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de esos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, de lo que se infiere que el responsable del tratamiento de datos de carácter personal quede sujeto al cumplimiento de los principios reguladores del tratamiento de datos de carácter personal, entre ellos, el principio de minimización de datos, contenidos en el artículo 5 del citado Reglamento (UE), desde el mismo momento en que solicita a una persona física la aportación de datos de carácter personal, con independencia de que los mencionados datos lleguen o no a ser efectivamente facilitados y ulteriormente recogidos por el responsable del tratamiento de datos, todo ello con la finalidad de prevenir la generación de riesgos relevantes para los derechos fundamentales de las personas afectadas.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/7beda04445b0fc37a0a8778d75e36f0d/20260423>

**3.7.23. Situaciones de emergencia. Suspensión o limitación de actividades por las CC.AA. Devolución proporcional de tasas fiscales. STS, Sec. 2ª, nº 412/2026, de 7 de abril de 2026, rec. 2595/2024.**

Se complementa la jurisprudencia establecida en las dos sentencias de 24 de enero de 2024, recaídas en los recursos de casación nº 6682 y 7522/2022 en el siguiente sentido: "La suspensión o limitación transitoria de la actividad de un determinado sector ordenada por las Comunidades Autónomas, en este caso la de Cantabria, permite considerar, cuando exista una previsión legal en tal sentido adoptada por la Comunidad autónoma gestora de la tasa, que puede reducirse proporcionalmente el importe de la tasa fiscal sobre el juego durante el periodo en que estuvo vigente tal medida sanitaria y, con base en ello, ordenar la devolución de ingresos indebidos ocasionados en relación con el citado periodo, siempre en los términos sustantivos, temporales y cuantitativos que deriven de la expresada regulación autonómica".

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/f1d6d689e992d2cba0a8778d75e36f0d/20260423>

**3.7.24. Contratos públicos. Alcance de la potestad jurisdiccional de los órganos judiciales al estimar recursos contra la exclusión de la oferta del licitador propuesto como adjudicatario. STS, Sec. 4ª, nº 426/2026, de 9 de abril de 2026, rec. 321/2023.**

Existe vulneración de la discrecionalidad técnica de la Administración para adjudicar un contrato administrativo, si quedando acreditado que existió puntuación por parte de la mesa de contratación a cada uno de los licitadores, el órgano judicial declara adjudicado el contrato al licitador que dispone de un mayor número de puntos, sin que la Administración haya tenido la oportunidad de ejercer las facultades que le atribuye el ordenamiento jurídico, entre ellas las reguladas en el artículo 151.2 y 155.2 del texto TRLCSP.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/6f95524e48ef9adda0a8778d75e36f0d/20260423>

**3.7.25. Disposiciones de carácter general. Valor jurídico e impugnabilidad de las exposiciones de motivos. STS, Sec. 4ª, nº 428/2026, de 9 de abril de 2026, rec. 218/2025.**

La ausencia de valor normativo impide la impugnación autónoma de un pasaje de la exposición de motivos de una norma sin extender ese cuestionamiento al articulado.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/cb3088455c3157f4a0a8778d75e36f0d/20260423>

**3.7.26. Proceso contencioso-administrativo. Legitimación de las CC.AA. con competencias delegadas para impugnar resoluciones de los tribunales económico-administrativos. STS, Sec. 2ª, nº 438/2026, de 14 de abril de 2026, rec. 5753/2024.**

Una Comunidad Autónoma a la que la Administración General del Estado le ha concedido la delegación de la inspección del Impuesto sobre Actividades Económicas, sí está legitimada para impugnar, en vía contencioso-administrativa, la resolución de un Tribunal Económico Administrativo relativo a un acto dictado por esa Comunidad en ejercicio de la delegación conferida.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/87dddeae85dce72a0a8778d75e36f0d/20260430>

**3.7.27. Entrada en domicilio. Espacio que es simultáneamente domicilio social de persona jurídica y centro de trabajo. STS, Sec. 4ª, nº 441/2026, de 14 de abril de 2026, rec. 3188/2025.**

La mera entrada, aun sin registro ni intervención de archivos físicos o informáticos, en un espacio que es simultáneamente domicilio social de una persona jurídica y centro de trabajo de la empresa requiere de autorización judicial previa. La única excepción podría venir dada, una vez valoradas las específicas circunstancias de cada caso, cuando entre la zona de oficinas del domicilio social y la zona de centro de trabajo exista una separación física apreciable y, además, la autoridad o sus agentes informen de que su propósito es únicamente acceder a la primera para el cumplimiento de sus funciones legalmente previstas.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/864b9556a9e139b8a0a8778d75e36f0d/20260423>

**3.7.28. Contratos públicos. Contratos de concesión de servicio público de transporte terrestre regular de viajeros por carretera. Requisitos de solvencia de las UTEs. STS, Sec. 4ª, nº 450/2026, de 15 de abril de 2026, rec. 8325/2023.**

En los contratos de concesión de servicio público de transporte terrestre regular de viajeros por carretera, las condiciones de solvencia técnica y económica, cuando se trata de una Unión Temporal de Empresas, se cumplen cuando al menos una de las empresas integrantes cumpla tales condiciones, atendidas las normas de la Unión Europea y la normas legales y reglamentarias especiales de ordenación de transporte terrestre que establecen tal exigencia y que resultan aplicación preferente al caso, en relación con las normas generales de la contratación pública.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/f9b8e6c4e0dde0eca0a8778d75e36f0d/20260430>

**3.7.29. Urbanismo. Anulación de instrumento de ordenación provisional. Suficiencia de recursos hídricos. Posibilidad de anulación parcial. STS, Sec. 5ª, nº 444/2026, de 15 de abril de 2026, rec. 9014/2023.**

(i) Para determinar si un instrumento de ordenación urbanística provisional que rescata las previsiones contenidas en un instrumento de planificación general anterior comporta nuevas demandas de recursos hídricos, a los efectos de lo establecido en el artículo 25.4 del TRLA, debe tenerse en cuenta la suficiencia de los mismos (para cuya apreciación debe ponderarse el criterio de la población -aumento o disminución- pero también, entre otros y en íntima relación, el criterio de las necesidades poblacionales y, por supuesto, el de la naturaleza, uso y destino del suelo sobre el que recae la planificación), así como la disponibilidad material y jurídica de tales recursos hídricos en los términos que hemos expresado.

(ii) Es posible declarar la nulidad parcial del instrumento de planeamiento cuando sea posible individualizarse una concreta zona o sector de modo que las determinaciones declaradas nulas no afecten al resto del territorio planificado.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/cfa749c0f8f336a7a0a8778d75e36f0d/20260423>

**3.7.30. Urbanismo. Caducidad del expediente de liquidación definitiva de reparcelación forzosa. STS, Sec. 5ª, nº 476/2026, de 20 de abril de 2026, rec. 5079/2023.**

No resulta aplicable al expediente de liquidación definitiva de reparcelación forzosa la regulación de la caducidad prevista en el 25.1.b) en relación con el art. 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, debiendo aplicarse lo dispuesto en los artículos 128 y 129 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. El transcurso del plazo de 5 años previsto en el art. 128 del RGU, constituye una irregularidad no invalidante, en los términos precedentemente expuestos.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/b7accffbd5f1ea80a0a8778d75e36f0d/20260430>

**3.7.31. Urbanismo. Naturaleza jurídica y eficacia de las comunicaciones previas y las declaraciones responsables. Inimpugnabilidad por no ser actos administrativos. STS, Sec. , nº 473/2026, de 20 de abril de 2026, rec. 2290/2023.**

Las comunicaciones previas y las declaraciones responsables no son actos administrativos, pues a través de ellos no se expresa ninguna voluntad de la Administración, ni positiva ni negativa, en cuanto al ejercicio de la actividad que se declara o comunica, ni tampoco puede presumirse dicha voluntad. Tampoco el despliegue de efectos consistente en la realización de la actividad declarada o comunicada se puede considerar amparado por una decisión administrativa. La posición de la Administración es de mera receptora del escrito correspondiente, sin que esa recepción suponga autorización implícita.

Tampoco la presentación de esos escritos se puede considerar como actos de inicio de un procedimiento administrativo, puesto que su eficacia, en cuanto al desarrollo de la actividad, se despliega desde el mismo momento de la presentación, sin que sea necesaria la

realización de ninguna actividad adicional. En realidad, la presentación de estos escritos ni siquiera se puede considerar un procedimiento, entendido como una concatenación de actos conducentes a un resultado. El propio Tribunal Constitucional lo destaca en la sentencia antes citada. Y al no tener la Administración la obligación de resolver puesto que no hay ninguna solicitud no opera el instituto del silencio administrativo.

Si la comunicación previa y la declaración responsable no son actos administrativos, ni expresan voluntad alguna de la Administración, es claro que no se puede interponer frente a ellos recurso alguno, ni administrativo ni jurisdiccional, sin perjuicio, claro está, de que si la Administración, en el ejercicio de sus potestades de comprobación, control e inspección, dicta determinados actos estos sí tendrán la naturaleza de actos administrativos y ,en consecuencia, si se dan los requisitos para ello, podrá ser objeto de impugnación.

Lo expuesto anteriormente no supone, como alega la parte actora, que se produzca indefensión de los terceros afectados por la actividad cuyo desarrollo ha sido comunicado previamente o declarado responsablemente, al no poder accionar contra ellos, por cuanto siempre se podrá acudir a la Administración para que ejerza sus potestades de control, comprobación o inspección, y, en el caso de que ésta se mantenga inactiva ante tales peticiones, siempre se podrá reaccionar frente a su silencio, que en este caso sí puede constituir un acto administrativo presunto.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/2e3d2513d3f4e958a0a8778d75e36f0d/20260430>

**3.7.32. Derecho administrativo sancionador. Principio de responsabilidad personal. Transmisión de la responsabilidad sancionadora en los supuestos de sucesión empresarial. STS, Sec. 3ª, nº 482/2026, de 21 de abril de 2026, rec. 7088/2023.**

No es preciso matizar la jurisprudencia contenida en las Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2021 (RCA 345/2020) y 25 de abril de 2023 (RCA 1297/2022), reiterada por nuestra sentencia de 14 de enero de 2026 (RCA 7985/2022), y en las que en ellas se citan, en relación con la transmisión de la responsabilidad sancionadora en los supuestos de sucesión empresarial entre personas jurídicas. Esta jurisprudencia admite la

transmisión de responsabilidad por infracciones administrativas en los casos de fusión por absorción y otros supuestos de sucesión entre personas jurídicas, cuando concurran las notas de identidad económica, de permanencia o de continuidad de la actividad económica, sobre la base de la consideración de que las sanciones pecuniarias forman parte del pasivo transmitido, sin que ello pueda considerarse contrario al principio de responsabilidad personal que se asienta sobre una concepción de la culpabilidad no trasladable a las personas jurídicas. De modo que, en los supuestos de sucesión empresarial, la responsabilidad sancionadora no se anuda a la identidad formal de la persona jurídica, sino a la continuidad de la actividad económica en cuyo seno se cometió la infracción.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/879ba5dd4a9af1efa0a8778d75e36f0d/20260430>

**3.7.33. Urbanismo. Actuaciones sobre el medio urbanas. Memoria de viabilidad económica. Tramitación de planes urbanísticos. Incumplimiento de requisitos formales. Principio de proporcionalidad. STS, Sec. 5ª, nº 521/2026, de 27 de abril de 2026, rec. 7183/2023.**

1) En las actuaciones sobre el medio urbano ordenadas a través de un instrumento de planeamiento urbanístico resulta preceptivo siempre incluir en dicho instrumento la memoria de viabilidad económica prevista en el artículo 22.5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

2) Dicha memoria deberá incluir los datos y elementos que sean necesarios en relación con las determinaciones de la norma urbanística de que se trate para poder efectuar, razonablemente, una estimación aproximada del impacto económico que, en su caso, podría tener la aprobación de la citada norma reglamentaria.

3) En los supuestos en que la actuación urbanística no exija transformación y, por tanto, no tenga impacto económico, deberán hacerse constar en la memoria las razones o los datos que avalan dicha conclusión.

4) En todo caso, en la exigencia de los requisitos formales que deban observarse en la tramitación de los planes -sean éstos de ordenación territorial o urbanísticos- y, por ende, en la concreción de las consecuencias que quepa deducir de su incumplimiento, debe procederse siempre con absoluto respeto al principio de proporcionalidad, valorando el carácter esencial o sustancial que en el caso examinado pudiera tener el requisito incumplido y huyendo de rigorismos formales excesivos.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/a50e68fbd4500bbfa0a8778d75e36f0d/20260507>

**3.7.34. Procedimiento administrativo. Requisitos de la acreditación del intento de notificación de resolución dictada en procedimiento iniciado de oficio. STS, Sec. 5ª, nº 566/2026, de 6 de mayo de 2026, rec. 1010/2024.**

A los efectos de tener por debidamente acreditado el intento de notificación de cualquier resolución administrativa dictada en el marco de un procedimiento iniciado de oficio, como es un procedimiento sancionador en materia de extranjería, resulta exigible que en la documentación acreditativa de dicho intento de notificación conste, además de la identificación del expediente, la fecha, la identidad y el contenido del acto a notificar, mediante la correspondiente alusión o referencia específica a su contenido esencial, no siendo suficiente con que conste en el aviso de Correos la referencia numérica del expediente administrativo o de la resolución administrativa objeto del intento de notificación.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/b204f7c745f9b933a0a8778d75e36f0d/20260521>

**3.7.35. Contratos públicos. Aplicación de la cláusula de revisión de precios a los contratos de concesión en situación de prórroga forzosa. STS, Sec. 4ª, nº 573/2026, de 6 de mayo de 2026, rec. 4445/2024.**

Cuando, extinguido un contrato administrativo de gestión de servicios públicos por transcurso del tiempo, la Administración impone unilateralmente al contratista la continuación de aquella prestación, por aplicación de una cláusula prevista en el propio

contrato, deberán trasladarse los criterios de revisión de precios previstos en los pliegos que regían el contrato finalizado, para el abono de aquellos servicios.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/f81825a9942de561a0a8778d75e36f0d/20260514>

**3.7.36. Procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. Modificaciones introducidas en la tramitación de un proyecto de una disposición general sobrevenidas tras el trámite de información pública. Necesidad de repetir el trámite tan sólo respecto a la parte del proyecto afectada por los cambios dotada de autonomía. STS, Sec. 3ª, nº 577/2026, de 7 de mayo de 2026, rec. 628/2023.**

Si bien como regla general el carácter sustancial del cambio ha de ser valorado en relación con el conjunto de la disposición en la que se enmarca, cuando existen instituciones o figuras con autonomía jurídica y funcional respecto del conjunto del proyecto, el carácter sustancial de los cambios introducidos debe ser valorado en el contexto de esa regulación autónoma y, en tales casos, la necesidad de repetir el trámite de información pública debe circunscribirse a esa parte del proyecto, sin tener que repetir el trámite de información pública respecto toda ella ni extender la nulidad al resto de las previsiones de dicha disposición general.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/bbcba70c3269ddc5a0a8778d75e36f0d/20260514>

**3.7.37. Relaciones entre el Derecho estatal y los Derechos autonómicos. Aplicación de la doctrina constitucional sobre los supuestos tasados de inaplicación de normas autonómicas de rango legal por los órganos jurisdiccionales por desplazamiento por la legislación básica estatal, sin necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. STS, Sec. 4ª, nº 585/2026, de 11 de mayo de 2026, rec. 4296/2024.**

A la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de legislación básica sobre contratos administrativos, la regulación autonómica del concurso de proyectos

que se contiene en el artículo 12 de la Ley catalana 12/2017, de 6 de julio, de la Arquitectura, ha sido desplazada por la normativa básica estatal contenida en el artículo 183 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. De la jurisprudencia constitucional descrita -y en particular de la STC 204/2016- se desprende que ante un supuesto como el que constituye el objeto del presente recurso, en que una ley autonómica - el artículo 13 de la LCA-, ante la ausencia de legislación básica estatal, establece una regulación en materia contractual, pero que con posterioridad esa normativa deviene incompatible con un precepto básico del Estado aprobado con posterioridad -el artículo 183.3 de la LCSP de 2017-, el órgano jurisdiccional competente puede entender que la normativa básica estatal posterior ha desplazado la aplicación de la disposición legal autonómica, sin necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad, siempre, claro está, que no le suscite dudas la constitucionalidad del carácter básico del precepto estatal.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/e8b81f332e1da509a0a8778d75e36f0d/20260528>

**3.7.38. Expropiación forzosa. Expropiación por ministerio de la ley. Efectos de la declaración de nulidad del plan general que legitima la expropiación. STS, Sec. 5ª, nº 582/2026, de 11 de mayo de 2026, rec. 2292/2024.**

La cuestión casacional que reviste interés objetivo consistía en «determinar si un procedimiento de expropiación forzosa *ope legis* de una finca cuyo inicio se solicita en base a un determinado plan general, queda anulado tras ser declarado nulo dicho planeamiento urbanístico, por pérdida sobrevenida del objeto; o, por el contrario, si puede continuar su tramitación al amparo del planeamiento anterior cuando la finca aparece con igual calificación urbanística». La respuesta de la Sala es: un procedimiento de expropiación forzosa por ministerio de la ley, cuyo inicio se solicita con base en un determinado Plan General que lo legitima, queda anulado tras ser declarado nulo dicho planeamiento urbanístico por sentencia judicial firme, lo que conlleva la pérdida sobrevenida del objeto del proceso.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ccc5109d67f1377ca0a8778d75e36f0d/20260521>

**3.7.39. Urbanismo. Imposibilidad de ejecución de sentencias firmes. Requisitos procesales y efectos indemnizatorios. STS, Sec. 5ª, nº 598/2026, de 13 de mayo de 2026, rec. 3318/2024.**

En el caso de que la Administración manifieste la inejecutabilidad de una sentencia firme no se requiere de un acto administrativo expreso en el que se acuerde la imposibilidad legal o material de ejecución de la sentencia por parte del órgano administrativo obligado al cumplimiento de dicha sentencia, sino que resulta procedente y suficiente la alegación y comunicación de tal imposibilidad por parte del representante procesal de la Administración a la autoridad judicial.

Una vez declarada la imposibilidad total o parcial de ejecutar la sentencia en sus propios términos, salvo que el ejecutante renuncie o no ejercite su derecho expresa o tácitamente, el juez o tribunal deberá procurar sustituir la ejecutoria por un equivalente económico.

La improcedencia de los conceptos o de las cuantías que invoque el ejecutante para integrar su derecho a ser resarcido no extingue su pretensión expresa: que se le resarza. Esto apodera al juez o tribunal para concretarla, llegado el caso, en una cuantía a tanto alzado o global que, ponderadamente, entienda procedente. Cómo se califique el daño resarcible - moral, pérdida de oportunidad, etc.- es en buena medida secundario, pues, declarada la imposibilidad de ejecutar lo sentenciado, por mandato legal debe resarcirse al ejecutante.

De resarcirse por «daño moral», en puridad no es preciso probarlo pues va implícito en la frustración del derecho fundamental a la ejecución de la sentencia en los propios términos; ahora bien, al concretar el resarcimiento en una cantidad a tanto alzado, el juez o tribunal debe dar razón de los parámetros tenidos en cuenta para su decisión.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/a53ffeaf41137e01a0a8778d75e36f0d/20260528>

**3.7.40. Alquileres turísticos. Anulación de la obligación de inscripción registral de los alquileres de corta duración regulada en el RD 1312/2024, de 23 de diciembre. STS, Sec. 3ª, nº 620/2026, de 19 de mayo de 2026, rec. 143/2025.**

Se anulan los preceptos del Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, referidos al procedimiento de registro único de arrendamientos y la obligación de la inscripción en el Registro de la Propiedad o en el de Bienes Muebles para obtener un número de registro que permita ofrecer los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración a través de las plataformas en línea.

En el mismo sentido: STS nº 629/2026, de 21 de mayo de 2026, rec. 54/2025.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/f18c23121850d42fa0a8778d75e36f0d/20260522>

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ec44f733100f919ba0a8778d75e36f0d/20260528>

**3.7.41. Urbanismo. Eficacia territorial de las licencias de obras. Edificación situada sobre la línea divisoria de dos términos municipales. Competencia de restablecimiento de la legalidad urbanística. STS, Sec. 5ª, nº 628/2026, de 21 de mayo de 2026, rec. 65/2024.**

La cuestión de interés casacional consiste en determinar el ámbito territorial de eficacia de la licencia de obras concedida por un ayuntamiento para levantar una construcción en una parcela cuya superficie se sitúa entre la línea divisoria de dos términos municipales, así como la competencia para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística por parte del otro ayuntamiento colindante. La respuesta de la Sala es que el ámbito territorial de la eficacia de una licencia de obra concedida por un Ayuntamiento para la realización de una edificación, no puede sobrepasar la delimitación del territorio de dicho Ayuntamiento y, por tanto, las potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística solo pueden afectar a dicha edificación dentro de su término municipal, sin poder extenderse al término municipal del municipio colindante.

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/5ec9cdf54166084ea0a8778d75e36f0d/20260528>

### **3.8. Doctrina administrativa**

#### ***3.8.1. Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid***

**3.8.1.1. Revisión de oficio. Posibilidad de aplicar el procedimiento de revisión de oficio a actos desfavorables o de gravamen, sin perjuicio de la revocación. Dictamen 53/2026, de 4 de febrero.**

No impide esta revisión de oficio, la consideración de que las sanciones no constituyen actos favorables para los interesados, sino actos perjudiciales o de gravamen. Como ya señalamos en el Dictamen 109/17, de 9 de marzo, el artículo 106 de la LPAC -al igual que su predecesor artículo 102 de la LRJ-PAC- no discrimina qué tipo de actos pueden ser objeto de revisión de oficio por concurrir en ellos una causa de nulidad de pleno derecho; en particular, a diferencia de la declaración de lesividad (art. 107) no condiciona su posible uso, al carácter, favorable o negativo del acto de que se trate, sobre el interesado.

En el citado Dictamen 109/17, nos hicimos eco de distintos pronunciamientos judiciales en los que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo se ha planteado la posible revisión de oficio de resoluciones desfavorables, y no ha rechazado la utilización de dicha vía con vistas a su anulación (así, la Sentencia de 16 de julio de 2013, rec. 499/2012, con respecto a una resolución sancionadora; la de 7 de febrero de 2013, rec. 563/2010, en relación con una resolución del mismo carácter, o la de 2 de noviembre de 2015, rec. 4089/2014, con respecto de una orden de devolución de territorio español). En el mismo sentido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en alguna de las sentencias que son precisamente objeto de los recursos resueltos por el Tribunal Supremo en las sentencias de anterior cita.

En definitiva, no cabe establecer que la revisión de oficio esté vedada al acto de gravamen nulo, máxime cuando ello supone adornar a la declaración de nulidad del acto de unas mayores cautelas procedimentales que las correspondientes a la simple revocación a la que se refiere el artículo 109.1 de la LPAC, cuya adopción está revestida de menos formalidades (así, no es necesario el dictamen del órgano consultivo correspondiente). Por tanto, no existe obstáculo jurídico a la revisión de oficio planteada, sin perjuicio de que el

ayuntamiento podría haber procedido a la revocación al amparo del artículo 109.1 de la LPAC.

[https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/dictámenes/2026/dictamen\\_53-26\\_des.pdf](https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/dictámenes/2026/dictamen_53-26_des.pdf)

### **3.8.1.2. Responsabilidad patrimonial. Pérdidas sufridas en bar-terraza a causa de la ejecución de una obra pública. Doctrina de las “cargas generales”. Dictamen 101/2026, de 25 de febrero.**

Nos hallamos ante un supuesto de “cargas generales”, que excluyen la responsabilidad patrimonial de la Administración. Las cargas generales, como su nombre indica, afectan en general a los ciudadanos sin una especial afectación a alguno que, por su intensidad, pudiera excluir esa generalidad para convertirse en una afectación singular. Como declara la jurisprudencia, “El deber jurídico del administrado de soportar el daño o el perjuicio se concreta, además de en los casos en que la Ley lo imponga, en las cargas generales que los ciudadanos deben soportar como consecuencia de una vida en sociedad que demanda la mejora de los servicios públicos existentes o la implantación de otros nuevos, siendo de significar que, en materia de reclamaciones de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados por alteraciones y obras en vías públicas, la jurisprudencia declara que la regla general es que no resultan indemnizables los que se irroguen por las actuaciones que hubiese requerido la ejecución por la Administración de obras en las vías públicas, al no estarse en tales supuestos en presencia de un daño antijurídico sino de riesgos o consecuencias lesivas que los particulares tienen el deber de soportar (artículo 141.1 de la Ley 30/1992, redactado por Ley 4/1999, de 13 de enero), salvo que existan especiales circunstancias de gravamen respecto al común de los ciudadanos, o de los establecimientos o inmuebles de las inmediaciones” (STSJ Madrid de 26 de diciembre de 2018, rec. 523/2016).

En este caso, no hubo una afectación singular de las obras respecto del establecimiento de la mercantil interesada, sino que sólo no se permitió a todos los interesados ocupar el dominio público con la correspondiente terraza entre los días 10 de abril y 24 de mayo de 2023, y, en todo caso, durante todo el periodo de realización de las obras la entidad mantuvo abierto y en funcionamiento su establecimiento principal, sin que se viera

afectado su acceso por las citadas obras. Por todo ello, no se aprecia ninguna intensidad especial que afecte al negocio de la mercantil reclamante, siendo un supuesto típico de una carga general.

[https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/dictámenes/2026/dictamen\\_101-26\\_des.pdf](https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/dictámenes/2026/dictamen_101-26_des.pdf)

### **3.8.1.3. Revisión de oficio. Nulidad de contrato verbal. Dictamen 115/2026, de 4 de marzo.**

Sobre la procedencia de iniciar un procedimiento de revisión de oficio en el que se declare la nulidad del contrato en supuestos de contratación verbal, resulta muy significativo el dictamen del Consejo de Estado de 21 de diciembre 2011 (expediente 1724/2011), en el que pone de manifiesto que, por mucho que la práctica y doctrina anterior hubiese utilizado la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración para evitar un efecto antijurídico (la apropiación por la Administración de unos bienes o servicios sin el correspondiente abono de su precio), lo cierto es que “en la actualidad, a partir de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, se ha instituido una vía precisa y adecuada para alcanzar prácticamente los mismos efectos, la del citado artículo 35.1, que claramente subsume la reclamación objeto del presente expediente en la responsabilidad contractual.

Eso sí, para proceder a compensar conforme a lo específicamente regulado ahora en ese artículo 35, hay que decidir previamente si la adjudicación es o no nula de pleno derecho y para ello es necesario seguir el procedimiento específicamente previsto para ello en el ordenamiento. Y es que la Administración no puede partir de que un acto es nulo como fundamento para remediar un daño por haber sido antijurídico sin que haya precedido previa declaración de tal nulidad, por lo que deberá tramitarse el correspondiente procedimiento de revisión de oficio del contrato. Por tanto, con el artículo 35.1 de la Ley de Contratos lo que se produce es que las adjudicaciones realizadas prescindiendo totalmente del procedimiento de contratación son supuestos de nulidad de pleno derecho que deben dar lugar a la declaración de tal nulidad a través de los cauces que para ello tiene el ordenamiento (revisión de oficio) para poder procederse a aplicar las consecuencias -la compensación- que el mismo artículo 35 regula para cuando se produzca tal nulidad”. Ello no obstante, puntualiza el

Consejo de Estado, “nada impide, por economía procesal, acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios criterios ahora descritos en el artículo 35.1 de la Ley de Contratos (sin necesidad de invocar en abstracto el enriquecimiento injusto como principio general del derecho subsumible en un procedimiento de responsabilidad extracontractual) para tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma”.

<https://www.comunidad.madrid/dictamen/011526-revision-oficio>

**3.8.1.4. Responsabilidad patrimonial. Daños y perjuicios sufridos derivados de un error de baremación en el proceso selectivo para el ingreso en el Cuerpo de Maestros. Dictamen 154/2026, de 18 de marzo.**

Resulta del expediente tramitado que por la Administración Educativa se incurrió en el proceso selectivo de referencia en un error en la baremación de los méritos de la reclamante que fue rectificado en vía de recurso de alzada de forma que la puntuación de la interesada pasó de 12,200 a 12,900 puntos. Error que no fue advertido oportunamente por el Tribunal de Selección con ocasión de las alegaciones formuladas por la reclamante a las puntuaciones provisionales y que, de haber sido corregido, hubiera podido evitar que se trasladara el mismo a la puntuación definitiva con el consiguiente perjuicio para con la reclamante a la que se reconoció una baremación inferior a la que legalmente le correspondía. Se desprende del expediente que de haberse reconocido desde un primer momento la baremación correcta de la que la reclamante era acreedora, podría haber superado el proceso selectivo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (en lugar de la Comunidad Autónoma de Cantabria donde finalmente tomó posesión), pudiendo por tanto haber accedido a los puestos docentes que en dicha comunidad se ofertaban a los aspirantes.

Acreditado por tanto el funcionamiento irregular de la Administración Educativa que, como se ha señalado, privó a la reclamante de haber accedido a los puestos docentes ofertados en la Comunidad Autónoma de Castilla León, cabe cuestionarse si ello le hubiera permitido acceder a una plaza más cercana a su domicilio. La consideración expuesta entraña un juicio

ucrónico, respecto del que cabría traer a colación lo señalado en la Sentencia de 7 de diciembre de 2022 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, cuando recoge que «en este punto hemos de señalar que la Sala no ve inconveniente en pronunciarse sobre una incógnita jurídica, pues en el fondo, en numerosas ocasiones los tribunales hacemos pronunciamientos “ucrónicos” (sic) sobre el devenir hipotético de un curso causal, y esas ucronías, las aceptamos sin reservas cuando nos referimos en el ámbito de la responsabilidad sanitaria a la doctrina de la pérdida de oportunidad, acuñándose jurisprudencialmente el concepto de “probabilidad cualificada” a las que se refieren por ejemplo, las SSTs, 1ª, 20 de febrero de 1995 (RJ 886); 19 de junio de 2000 (RJ 5291); 30 de noviembre de 2001 (RJ 9919); 29 de abril de 2002 (RJ 4971); 7 de octubre de 2004 (RJ 6692); o 26 de enero de 2007 (RJ 1873) y en la doctrina de la Sala 3ª la STS de 19 de octubre de 2011 (RCAs 5893/2006) o la de 25 de mayo de 2016, (RCAs 2396/2014). [...]». Es de observar que la situación que nos ocupa guarda similitud con la denominada teoría de la pérdida de oportunidad.

<https://www.comunidad.madrid/dictamen/015426-responsabilidad-patrimonial>

### **3.8.1.5. Doctrina sobre los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Dictamen 205/26, de 15 de abril.**

Al hilo del convenio entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Comunidad de Madrid para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte colectivo de viajeros, en relación con determinados municipios de la provincia de Ávila, la CJA sintetiza su doctrina sobre los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas del art. 145.2 CE.

[https://www.comunidad.madrid/docs/2026-05/dictamen-205-26-des.pdf?VersionId=M\\_NPiiKW38rwcBpC9JNstyu1lXaArU3j](https://www.comunidad.madrid/docs/2026-05/dictamen-205-26-des.pdf?VersionId=M_NPiiKW38rwcBpC9JNstyu1lXaArU3j)

### **3.8.2. Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid**

**3.8.2.1. Discrecionalidad en la fijación de los requisitos de solvencia. Arraigo territorial. Proporcionalidad. Exigencia de inscripción en un registro profesional de la Comunidad de Madrid. Contrato de redacción de proyecto y dirección facultativa de obras. Resolución 105/2026, de 26 de febrero.**

En primer lugar, en relación con el concepto de “arraigo territorial”, en los casos que excede de la mera localización de un bien inmueble, este Tribunal mantiene el criterio recogido, entre otras, en su Resolución 106/2023, de 9 de marzo, según el cual dicho concepto debe apreciarse a la luz del conjunto de circunstancias relevantes de la contratación —sedes, vehículos, registros o colegios profesionales—, rechazándose toda restricción injustificada al ámbito territorial cuando esta incida en requisitos que condicionen la admisión o concurrencia de los licitadores. En la misma línea, la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales Nº 26/2025, de 15 de enero, que compendia su doctrina consolidada y diversos informes de Juntas Consultivas de Contratación, recuerda que el origen, domicilio social o cualquier otro indicio de arraigo territorial no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público. Asimismo, reitera la prohibición de imponer exigencias territoriales como parámetro de solvencia por ser contrarias a la competencia y a los principios de no discriminación e igualdad de trato.

En cuanto al segundo motivo del recurso, relativo a la desproporción de la solvencia exigida, es criterio reiterado de este Tribunal, recogido en la reciente Resolución 91/2026, de 19 de febrero, que la exigencia de que el criterio de solvencia sea proporcional al objeto del contrato constituye un concepto jurídico indeterminado. En consecuencia, para valorar la admisibilidad del criterio concreto debe analizarse en cada caso si los parámetros establecidos en el pliego resultan objetivamente aceptables por guardar la debida proporcionalidad con el objeto contractual, sin que sea posible fijar con carácter abstracto un porcentaje o cuantía que delimite dicha proporcionalidad. La proporcionalidad se determina por la relación existente entre los requisitos de solvencia exigidos, la complejidad técnica del contrato, su dimensión económica u otras circunstancias análogas, en tanto que una exigencia desproporcionada afectaría negativamente a la concurrencia en condiciones de igualdad. Los pliegos de condiciones han de permitir a los empresarios concurrir al procedimiento en igualdad de condiciones, sin crear obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la

competencia, con pleno respeto a los principios de no discriminación, igualdad de trato y proporcionalidad. Este último adquiere especial relevancia para evitar que un criterio de solvencia técnica desmesurado frustre el principio fundamental de garantizar una competencia efectiva en las licitaciones públicas.

Por tanto, el órgano de contratación dispone de un ámbito de discrecionalidad para fijar los criterios de solvencia y atribuir a cada uno de ellos las condiciones de selección que estime más adecuadas, pero siempre dentro del marco legal y con respeto a los principios citados.

En el presente caso, la controversia se centra en la obligatoriedad de la inscripción del profesional en el Registro de Coordinadores de Seguridad y Salud en Obras de Construcción de la Comunidad de Madrid, con una antigüedad mínima de tres años, sin ofrecerse alternativa alguna para acreditar la idoneidad de los técnicos adscritos como solvencia adicional. En el caso que nos ocupa, la obligación de estar inscrito en un registro de ámbito territorial restringido a la Comunidad de Madrid no aporta beneficio alguno a la ejecución de la obra ni al servicio contratado. El hecho de que la inscripción permita verificar formación y experiencia supone simplemente trasladar al registro una comprobación que corresponde a la mesa de contratación, pero con el perjuicio añadido de limitar injustificadamente la concurrencia. El órgano de contratación deberá, por tanto, establecer otras formas de acreditación de la aptitud de los medios personales adscritos al contrato como solvencia adicional, que no tienen por qué coincidir con las propuestas por SPF, pero que no impongan límites a la concurrencia, ni vulneren el principio de igualdad entre licitadores.

[file:///D:/Perfiles/flg48/Downloads/resolucion\\_105-2026\\_expediente\\_55-2026\\_.pdf](file:///D:/Perfiles/flg48/Downloads/resolucion_105-2026_expediente_55-2026_.pdf)

**3.8.2.2. Principio antiformalista. Improcedencia del trámite de subsanación de la subsanación, del trámite de aclaración y de la valoración de documentación nueva aportada en sede del recurso especial en materia de contratación. Resolución 117/2026, de 5 de marzo.**

En lo concerniente a la aplicación al supuesto que nos ocupa de la STS de 21 de septiembre de 2004 invocada por la recurrente, que proscribe el formalismo que pudiera

limitar la concurrencia por simples defectos subsanables en las ofertas, procede señalar que no se trata en el caso objeto de la presente resolución de un mero defecto formal, sino de la ausencia de acreditación material de un requisito de selección, como es el de solvencia técnica. La Mesa requirió de subsanación a la licitadora indicando expresamente la falta de documentación justificativa de su solvencia técnica y la licitadora no aportó los documentos solicitados.

Este Tribunal mantiene el criterio, por todas la Resolución n.º 062/2024 de 15 de febrero, de que si bien es cierto que la jurisprudencia mantiene una postura contraria a un excesivo formalismo que conduzca a la inadmisión de proposiciones por simples defectos formales, en detrimento del principio de concurrencia que ha de presidir la contratación pública, tampoco resulta exigible una subsanación de la subsanación, pues ello podría vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores. Una vez vencido dicho plazo, la Administración contratante decide su admisión o no al proceso de licitación en función de la documentación de subsanación recibida y procede a continuación dar paso a la fase siguiente del procedimiento. No cabe, por tanto, requerir un nuevo plazo de subsanación, ni aportar como prueba nuevos documentos no presentados en el momento procesal oportuno.

Resultando claro que no procede otorgar un nuevo trámite de subsanación, pues no cabe la subsanación de la subsanación, lo cierto es que tampoco resulta aplicable el trámite de aclaración previsto por el artículo 95 de la LCSP, pues como señala el órgano de contratación en su informe, no existían dudas interpretativas sobre los documentos aportados por la recurrente.

Por último, aporta la recurrente, junto con el escrito de recurso, documentación con la que pretende subsanar las carencias de la documentación aportada y las omisiones de documentación en el trámite procedimental oportuno; en concreto, listados de facturación, y de residentes. A juicio de este Tribunal, la valoración de documentación aportada “ex novo” y de forma extemporánea en vía de recurso, supondría la vulneración del principio de igualdad entre licitadores al comportar una doble subsanación. Como ya señalamos en nuestra Resolución 389/2023, de 26 de octubre, “la documentación nueva aportada con la interposición del recurso especial en materia de contratación no puede ser objeto de valoración. Ello se debe a que la interposición del recurso no puede servir para subsanar lo

que no se hizo en el momento procedimental oportuno. La función de este Tribunal es revisar los actos que se han dictado y la conformidad a derecho de los mismos de acuerdo con la documentación obrante en el expediente en ese momento, respetando el procedimiento de contratación, lo contrario supondría, además de una dilatación de los procedimientos, una inseguridad jurídica.”

[file:///D:/Perfiles/flg48/Downloads/resolucion\\_117-2026\\_expediente\\_074-2026\\_.pdf](file:///D:/Perfiles/flg48/Downloads/resolucion_117-2026_expediente_074-2026_.pdf)

### **3.8.2.3. Exigencia de habilitación empresarial o profesional en caso de UTE. Resolución 128/2026, de 12 de marzo.**

En el presente supuesto la adjudicataria del contrato no es cada una de las empresas que conforman la UTE, sino la UTE en su integridad. Asimismo, cada empresa prestará unos servicios para los cuales tiene la habilitación exigida. Aquí no se trata de integrar solvencia, ni de subcontratar, pues el servicio se va a prestar por la adjudicataria del contrato.

Sobre si es necesario que todos los integrantes de la UTE cuenten con la habilitación exigida para todas las prestaciones objeto del contrato, ya se ha pronunciado este Tribunal desde la Resolución 177/2019, de 18 de mayo, manteniendo que “la UTE cumple con el requisito de habilitación si está en posesión el componente que efectivamente va a realizar la prestación sujeta a habilitación”. De tal forma que cuando las prestaciones objeto del contrato estén diferenciadas, será suficiente con que la empresa que va a realizar esos servicios concretos, tenga la correspondiente habilitación. En el mismo sentido nos pronunciábamos en la Resolución 428/2022, de 10 de noviembre.

[file:///D:/Perfiles/flg48/Downloads/resolucion\\_128-2026\\_expediente\\_086-2026\\_.pdf](file:///D:/Perfiles/flg48/Downloads/resolucion_128-2026_expediente_086-2026_.pdf)

### **3.8.2.4. Contaminación de sobres que no justifica la exclusión de la oferta, pero no permite la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor. Resolución 162/2026, de 9 de abril.**

El fondo del asunto se circunscribe al análisis de la exclusión de la oferta de la recurrente por no haber aportado la documentación acreditativa necesaria para verificar el cumplimiento de las prescripciones técnicas exigidas, conforme al PCAP, dentro del Sobre nº 1. La controversia entre las partes gira en torno a si la falta de inclusión en el sobre nº 1 de la documentación omitida constituye un defecto subsanable, como señala la recurrente por considerar que no afecta a la validez material de la oferta, al constar dichos documentos incluidos en el sobre nº 2, aún sin abrir; o, por el contrario, se configura como un incumplimiento esencial que justifica la exclusión automática del licitador, como defiende el órgano de contratación, por entender que la ausencia en el sobre nº1 de la documentación que acredite el cumplimiento de las prescripciones técnicas mínimas, condiciona la admisión de la oferta.

Se comprueba en el expediente que la mercantil recurrente en su sobre nº 1 omitió por completo la documentación técnica correspondiente a los criterios cualitativos dependientes de juicio de valor. Sin embargo, esta omisión no afecta al cumplimiento de las prescripciones técnicas mínimas, ni constituye un incumplimiento material de la oferta, sino que se refiere exclusivamente a los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor. El PCAP regula expresamente que la no presentación de dicha documentación se traduce en la aplicación del nivel “0 % – No presenta”, lo que implica que el propio pliego prevé y regula la consecuencia jurídica de su ausencia, y esa consecuencia no es la exclusión, sino la pérdida de la puntuación correspondiente. La oferta sigue siendo válida y evaluable en el resto de criterios, incluidos los criterios automáticos y el precio.

En consecuencia, la falta de presentación de dicha documentación no incide en la validez intrínseca de la oferta, ni impide su admisión a la licitación, pues no se trata de un requisito habilitante ni de cumplimiento técnico mínimo, sino de documentos destinados exclusivamente a la obtención de una mejor puntuación. Hemos de convenir con la recurrente que la exclusión acordada por la Mesa no encuentra cobertura en el PCAP, que solo prevé la exclusión automática cuando aparezca información económica en el sobre nº 1, circunstancia que no concurre en el caso analizado.

Ahora bien, este Tribunal comparte la apreciación del órgano de contratación en cuanto a la imposibilidad de permitir la subsanación de la documentación técnica omitida,

pues a juicio de este Tribunal, aun tratándose de documentación no esencial, la apertura de los sobres nº 2 del resto de licitadores ya se ha producido, por lo que no sería posible permitir a la recurrente la aportación extemporánea de documentación técnica, pues ello le otorgaría una ventaja competitiva, una vez conocidas el resto de las ofertas. En este sentido, la subsanación no puede convertirse en una segunda oportunidad para rehacer o completar la oferta de la recurrente tras conocer las ofertas de los demás licitadores la aportación extemporánea de la documentación de juicio de valor.

Tampoco puede admitirse que la Mesa valore, como pretende la recurrente, la documentación técnica que afirma haber incluido en el Sobre nº 2. La distribución de documentación entre sobres, establecida en el PCAP, no es una mera formalidad, sino una garantía del correcto desarrollo del procedimiento. El Sobre nº 2 se destina exclusivamente a criterios automáticos y la Mesa no puede utilizar documentación presentada en un sobre distinto para valorar criterios de juicio de valor, pues supondría alterar la estructura procedimental del PCAP y comportaría contaminación de la valoración. No resultaría posible, por tanto, efectuar una valoración de la oferta de la recurrente para dichos criterios, conocidas ya las puntuaciones otorgadas al resto de licitadores, atendiendo al posible vicio de la imparcialidad del evaluador de la proposición relativa a los criterios sujetos juicio de valor de la recurrente. En este sentido, nuestra resolución 506/2025, de 3 de diciembre.

Procede, por tanto, estimar parcialmente el recurso interpuesto, anulando la exclusión de la oferta de la recurrente y retrotrayendo las actuaciones en el expediente a efectos de no valorar su oferta de criterios de juicio de valor y, posteriormente, valorar su oferta contenida en el sobre nº 2 en lo concerniente exclusivamente a la documentación relativa a los criterios de evaluación automática mediante aplicación de fórmulas, según proceda conforme a lo establecido en el PCAP.

<https://www.comunidad.madrid/tacp/file/8417/download?token=AeUawjBq>

**3.8.2.5. Recurribilidad de las prórrogas forzosas u órdenes de continuidad del servicio. Resolución 186/2026, de 16 de abril.**

No es pacífica la doctrina entre los Tribunales de resolución de recursos contractuales sobre la recurribilidad de las denominadas órdenes de continuidad de un contrato de servicios cuyo plazo ya ha finalizado, exigiéndose al contratista el mantenimiento de las prestaciones contratadas. La doctrina de este Tribunal ha sido contraria a considerarlas como actos susceptibles de recurso especial. No obstante, en este caso, el Tribunal califica jurídicamente la orden de continuidad del servicio concluyendo que no es tal, sino que nos encontramos ante la adjudicación directa, independiente de la licitación anterior, aun cuando exija que los servicios a prestar sean los mismos que los previstos en la anterior licitación, de un nuevo contrato de servicios cuyo valor estimado es inferior a 100.000 euros, por lo que en base al artículo 44 de la LCSP no sería un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación, procediendo la inadmisión del recurso.

<https://www.comunidad.madrid/tacp/file/8423/download?token=Wn40QfMd>

