

Recurso nº 545/2025
Resolución nº 546/2025

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 19 de diciembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de HIJONA RAVSKI, S.L.P., contra la Resolución con nº 407/2025, de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Tres Cantos, de fecha 12 de noviembre de 2025, por el que se acepta la propuesta de la Mesa de Contratación y se adjudica el contrato de *“servicios de redacción de proyecto básico y de ejecución, dirección facultativa, coordinación seguridad y salud y trabajos complementarios para la ampliación del centro de mayores”*, expediente 2025/05/CON, licitado por el citado Ayuntamiento, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado el 26 de marzo de 2025 en el Perfil del Contratante del Ayuntamiento de Tres Cantos, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 206.500 euros y se establece un plazo de duración de 5 meses para la realización de los trabajos de redacción de proyecto básico y de ejecución y demás documentos exigidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP). Para la redacción del proyecto y trabajos complementarios se establece un total de 5 meses, en diferentes hitos. Y para los trabajos de dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud será el correspondiente al que se resulte de la oferta de la empresa adjudicataria de las obras.

A la presente licitación presentaron oferta cuatro licitadores, entre ellos la recurrente.

Segundo. – Tras la celebración de la licitación y, tramitado el procedimiento contradictorio del artículo 149 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) para la oferta de HIJONA RAVSKI, S.L., la Mesa estima que su proposición no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, al no haberse justificado la viabilidad de su proposición y propone su exclusión al órgano de contratación, que la excluye mediante Resolución del órgano de contratación de 26 de junio de 2025.

Contra la citada resolución, HIJONA RAVSKI, S.L., interpone el 2 de julio de 2025 un primer recurso especial en materia de contratación (recurso 272/2025), contra la Resolución n.º 3543/2025 de exclusión de su oferta, alegando falta de motivación. Dicho recurso fue estimado por este Tribunal mediante Resolución 302/2025, de 30 de julio, que anula la resolución de exclusión, con retroacción de las actuaciones para que se motive la misma de acuerdo con el informe técnico, a efectos de permitir la interposición de un recurso fundado, facilitando el derecho de defensa del perjudicado.

En cumplimiento de lo señalado por este Tribunal, mediante Resolución del órgano de contratación nº 4307/2025, de fecha 27 de agosto de 2025, el Ayuntamiento anula lo actuado, retrotrae actuaciones y notifica de nuevo la Resolución de exclusión, junto con el informe técnico que contiene la motivación de la exclusión.

El 16 de septiembre de 2025, la representación de la recurrente interpone un segundo recurso especial en materia de contratación contra la citada Resolución del órgano de contratación nº 4307/2025, de fecha 27 de agosto de 2025, por la que se excluye la oferta de la recurrente, y que fue resuelto por este Tribunal mediante Resolución 444/2025, de 24 de octubre, desestimando dicho recurso y concluyendo que:

“ En lo concerniente a la omisión del trámite de aclaración, lo cierto es que la exclusión no ha sido automática, habiéndose tramitado el trámite contradictorio previsto por el artículo 149.4 de la LCSP, resolviéndose, por tanto, las dudas que pudieran existir en relación a la oferta incurra en valores anormales. Una vez cumplimentado dicho trámite, el informe concluye indubitadamente que los argumentos ofrecidos por el licitador no permiten clarificar, si la empresa puede cumplir con el contrato bajo las condiciones ofertadas sin menoscabar la calidad del servicio, las obligaciones legales o la viabilidad económica, por lo que se propone desestimar la propuesta.

En virtud de lo anterior, la motivación contenida en el informe se encuentra dentro de la discrecionalidad técnica de la que goza el órgano de contratación para evaluar la viabilidad de la oferta, no apreciándose error ni arbitrariedad en el mismo y sin que las alegaciones del recurrente desvirtúen la valoración hecha por aquel de su oferta.

En consecuencia, considera este Tribunal que procede la desestimación del recurso presentado.”

Tercero.- El 24 de noviembre de 2025 tiene entrada en el registro de la Consejería de Hacienda, Economía y Empleo, con entrada en este Tribunal el 25 de noviembre, de un tercer recurso especial interpuesto por la representación de HIJONA RAVSKI, S.L., en esta ocasión contra la Resolución con nº 407/2025, de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Tres Cantos, de fecha 12 de noviembre de 2025, por el que se acepta la propuesta de la Mesa de Contratación y se adjudica el contrato a DVG DEL VALLE Y GÓMEZ SL.

El 10 de diciembre de 2025 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP, solicitando la inadmisión del recurso.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024 sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recursos sobre los acuerdos de adjudicación

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado no se ha presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador cuya oferta ha sido excluida del procedimiento de licitación. En consecuencia, sus derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o pueden resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues la resolución de adjudicación impugnada fue publicada y notificada al recurrente el día 13 de noviembre de 2025, e interpuesto el recurso el 24 de noviembre de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. – El recurso se interpone contra la resolución del órgano de contratación de adjudicación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior 100.000 euros, por lo que cabe recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

Quinto.- Fondo del asunto. Alegaciones de las partes

El fondo del asunto se circunscribe a la motivación del acto de exclusión de la oferta de la recurrente, incurso en valores anormales.

1. Alegaciones de la recurrente.

Sostiene el recurrente que el Ayuntamiento incumple la resolución el recurso 406/2025, que fue desestimado mediante Resolución 444/2025 de este Tribunal que no avaló la suficiencia técnica del informe, limitándose a constatar la existencia formal de un informe publicado, sin efectuar análisis alguno de su contenido técnico, viabilidad o corrección.

Y entiende que, el Ayuntamiento dictó nueva exclusión y adjudicación definitiva el 12 de noviembre de 2025, repitiendo exactamente la misma motivación anulada inicialmente y fundamentando nuevamente la exclusión en el informe técnico del 16/06/2025, pese a haber sido este declarado insuficiente por el Tribunal.

Vuelve a reiterar lo alegado en el recurso 406/2025 anterior respecto a su exclusión, indicando que no se subsana la falta de motivación, pues el informe técnico se limita a realizar afirmaciones genéricas sobre la justificación aportada y no realiza un análisis individualizado, ni objetivo de la justificación presentada, ignora partidas, costes, medios técnicos y humanos, y metodología que han sido plenamente justificados por el licitador y el Ayuntamiento no utiliza el trámite de aclaración previsto en el art. 149.4 LCSP.

Reitera de nuevo el recurrente que el artículo 149 de la LCSP exige que, antes de excluir una oferta presuntamente anormal, el órgano de contratación valore la justificación aportada de manera motivada y objetiva. Y que, en contra de tal previsión, el informe técnico de 28 de agosto de 2025 se limita a afirmar que la justificación “*no resulta convincente*”, sin especificar en qué partidas, costes o elementos concretos reside dicha supuesta inviabilidad. Y que esta misma deficiencia de motivación fue ya apreciada por el Tribunal en su Resolución 302/2025, estimatoria de su recurso previo, por no constar las razones ni el informe técnico debidamente notificado y publicado. Añade que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 27 de noviembre de 2001, asunto Lombardini y Mantovani (C-285/99 y C-286/99), subraya que la exclusión de una oferta por anormalidad exige una motivación clara y detallada, pues de lo contrario se vulnera el principio de transparencia.

Por otro lado, señala que la exclusión de su oferta por la mera consideración de que el beneficio es reducido o inexistente resulta contraria a Derecho, pues lo relevante es la acreditación de la viabilidad técnica y económica de la ejecución, no la rentabilidad empresarial, habiendo apuntado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en sus resoluciones 556/2025 y 708/2018 que una oferta puede ejecutarse incluso con márgenes mínimos o sin beneficio, siempre que el licitador acredite medios técnicos y capacidad de cumplimiento; y que lo relevante no es la obtención de beneficio económico, sino la viabilidad de la oferta y el cumplimiento del objeto contractual. En la misma línea, la STJUE ya citada.

Argumenta que el informe técnico omite la valoración de los medios técnicos y organizativos aportados por el licitador, así como a la implantación de sistemas BIM y la experiencia previa de la empresa, cuando el artículo 149.4 LCSP prevé expresamente que la organización de los trabajos y los medios de producción constituyen justificación válida de una baja.

Apunta que el informe técnico cuestiona el número de horas previsto en la justificación, insinuando que resultan insuficientes para garantizar la calidad de los trabajos, careciendo esta afirmación de base objetiva, pues el artículo 149.4 LCSP no exige un número concreto de horas, sino que la justificación permita acreditar la viabilidad del contrato, habiendo el licitador aportado un desglose detallado de horas de trabajo, asignadas a técnicos senior con experiencia contrastada, que multiplican la productividad frente a perfiles junior.

A su juicio, el informe incurre asimismo en una incorrecta interpretación del principio de riesgo y ventura, sosteniendo que, al ser el contrato de naturaleza administrativa, este principio implicaría que cualquier sobrecoste adicional generará costes y esfuerzos no remunerados, concluyendo por ello la inviabilidad de la oferta.

Alude por otro lado a que el órgano de contratación no ha solicitado aclaraciones adicionales ante las supuestas insuficiencias de la justificación, limitándose a desestimar globalmente la oferta, cuando resoluciones como la n.º 311/2016 del TACRC señalan que, si la justificación no es clara, debe darse la oportunidad al licitador de precisarla antes de excluirlo. Y la a STJUE de 10 de abril de 2003, asunto BAI (C-421/01), afirma que las dudas razonables deben resolverse mediante diálogo con el licitador, no mediante exclusión inmediata.

Es decir, el recurso es una reproducción de los alegatos del anterior recurso contra su exclusión, ya resuelto y desestimado por este Tribunal mediante Resolución 444/2025.

2.- Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación señala que hay que inadmitir el recurso por falta de legitimación del recurrente para su interposición, señalando que no tendrán legitimación las personas físicas o jurídicas cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos no se puedan ver ya afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso.

Circunstancia esta que se da en el presente caso para el recurrente, al no formar ya parte de la licitación. Todo de conformidad con la Resolución con nº 444/2025.- Recurso nº 406/2025 de este Tribunal, el cual desestima el recurso interpuesto por HIJONA RAVSKI, S.L.P., contra la Resolución con nº 3543/2025, del Alcalde-Presidente del ayuntamiento de Tres Cantos, de fecha 26 de junio de 2025, y por la que se propone la adjudicación del contrato de referencia y requerimiento de documentación al primer clasificado, así como, la exclusión de HIJONA RAVSKI, S.L.P., por no haber acreditado la viabilidad de la oferta presentada y por lo expuesto y de conformidad con el artículo 48 de la LCSP, carece de legitimación para la interposición del Recurso presentado.

Que, dicho lo anterior, y como señala el recurrente, la interposición del recurso, este es contra el Acuerdo de adjudicación del contrato de referencia, el ya indicado Acuerdo con nº 407/2025, de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Tres Cantos, de fecha 12 de noviembre de 2025.

Acuerdo que se toma por parte de esta Administración, como se indica, el 12 de noviembre, cuando el recurrente ya no formaba parte de la licitación, por lo tanto, en ningún momento dicho Acuerdo puede aportar algún beneficio o perjuicio directo para el recurrente.

Es decir, la interposición del recurso frente a la adjudicación de un procedimiento, precisa que la estimación de este supusiera que la adjudicación recayera en favor de la entidad recurrente, cosa que ya no se puede dar. Y esto tiene como consecuencia que, en principio, todo licitador que se encuentra excluido del procedimiento no tenga legitimidad para impugnar la adjudicación, toda vez que ésta nunca podría recaer en favor de la parte recurrente.

Postura esta que ya defendía el TACRC en su Resolución nº 32/2017, de 13 de enero,

exponiendo la falta de legitimidad del recurrente que, al momento de presentar recurso, se encontraba excluido del procedimiento, a saber: *“Al estar excluido del procedimiento de licitación, carece de objeto su pretensión de que se anule el acuerdo de adjudicación.”*.

Más recientemente, y en estos términos, se ha pronunciado el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (Resolución nº 94/2024, de fecha 29 de febrero de 2024), que, apoyándose en la Resolución nº 149/2020, arguyó la imposibilidad de recurrir la adjudicación por aquella entidad que, con carácter previo, había sido excluida del procedimiento, a saber:

“Constituye doctrina de esta Tribunal, recientemente reflejada en la Resolución n 1239/2019, que carece de legitimación para impugnar exclusivamente la adjudicación quien no puede ser en ningún caso adjudicataria del contrato por haber sido excluida. Y ello porque carece de interés legítimo. (...) Como decimos, este Tribunal ha señalado en múltiples resoluciones, a propósito de la impugnación de la adjudicación por un licitador excluido (por todas Resoluciones n 237/2011, de 13 de octubre, n 22/2012, de 18 de enero, y n 107/2012, de 11 de mayo de 2012), que el interés invocado ha de ser un interés cualificado por su ligazón al objeto de la impugnación, no siendo suficiente a los efectos de la legitimación del licitador excluido el interés simple y general de la eventual restauración de la legalidad supuestamente vulnerada y de la satisfacción moral o de otra índole que pueda reportarle al recurrente el que no resulten adjudicatarias algunas otras empresas licitadoras, toda vez que nuestro ordenamiento no reconoce la acción popular en materia de contratación pública.

No obstante, lo anterior admite una importante excepción cuando se tratan de procedimientos en los que únicamente han concurrido dos licitadores. Si atendemos a la doctrina expuesta, en principio, la exclusión de uno de los licitadores le impediría recurrir la adjudicación en favor del otro. En otros términos, la exclusión de uno de los participantes conduciría, inexorablemente, a la consolidación de la adjudicación en favor del operador restante, en tanto que no habría ninguna otra entidad que pudiera impugnar tal decisión.

Pues bien, lo anterior se configura como una excepción a la norma general: en aquellas licitaciones en las que únicamente han concurrido dos licitadores, la exclusión de uno de ellos no sería óbice para recurrir la adjudicación del otro, pese a no encontrarse al momento de recurrir integrado en el procedimiento de contratación. El origen de tal régimen excepcional descansa en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de diciembre de 2016.

Por medio de la mentada Sentencia, se resolvía la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Austria, por la que se

planteaba si “a la vista de los principios esbozados en la sentencia de 4 de julio de 2013, Fastweb C-100/12, EU:C:2013:448), el artículo 1, apartado 3, de la Directiva 89/665 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que a un licitador que ha sido excluido de un procedimiento de adjudicación de un contrato público mediante una decisión del poder adjudicador que ha adquirido carácter definitivo y que, por lo tanto, no es licitador afectado en el sentido del artículo 2 bis de esa Directiva, se le niegue el acceso a un recurso contra la decisión de adjudicación del contrato público en cuestión y contra la celebración de dicho contrato, cuando el licitador excluido y el adjudicatario del contrato son los únicos que han presentado ofertas y aquel licitador sostiene que la oferta del adjudicatario también debería haber sido rechazada.”

No encontrándonos en el presente caso en el supuesto de excepción, se ha de aplicar la regla del artículo 28 de la LCSP citado. Por lo expuesto, se ha de inadmitir el recurso presentado al carecer de legitimación el recurrente

Sexto.- Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes, el análisis de este Tribunal debe centrarse en si, una vez verificado el cumplimiento por el Ayuntamiento de nuestra resolución 444/2025, en que estimamos correcta la exclusión de la oferta del recurrente y desestimamos el recurso interpuesto; si éste tiene legitimación para poder recurrir la resolución de adjudicación solicitando la anulación de su exclusión en base a los mismos motivos que ya fueron analizados y resueltos por este Tribunal en la citada resolución.

Es doctrina consolidada de este Tribunal (valgan por todas la reciente resolución 518/2025, de 4 de diciembre) la de admitir la legitimación para impugnar la adjudicación en aquellos casos en que la exclusión de los licitadores no haya adquirido firmeza. Y ello sobre la base de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, contenida en la Sentencia de 24 de marzo de 2021 (asunto C-271/19), que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 del Tratado Fundacional de la Unión Europea, por el Symvoulio tis Epikrateias (Epitropi Anastolon) [Consejo de Estado (Comisión de Suspensión)], Grecia, que precisa en este sentido, lo siguiente:

“41 (...) el licitador excluido tiene derecho a formular cualquier motivo contra la decisión de admisión de otro licitador, incluidos aquellos que no guarden relación con las irregularidades que motivaron la exclusión de su oferta.

42 Dicho esto, el principio jurisprudencial recordado en el apartado 31 de la presente sentencia solo es válido en tanto la exclusión del licitador no haya sido confirmada por una resolución con fuerza de cosa juzgada (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de mayo de 2017, Archus y Gama, C-131/16, EU:C:2017:358, apartados 57 y 58, y de 5 de septiembre de 2019, Lombardi, C-333/18, EU:C:2019:675, apartados 31 y 32)”.

En el mismo sentido, la STJUE de 9 de febrero de 2023 (Asunto 53/22).

Aplicando la doctrina y jurisprudencia al caso que nos ocupa, la cuestión no está en si el licitador excluido tiene legitimación para recurrir la adjudicación sino si el licitador que recurrió ya su exclusión y ésta fue estimada correcta por resolución de este Tribunal , puede volver a recurrir por el mismo motivo la resolución de adjudicación

Este Tribunal considera que puede aplicarse la excepción de “cosa juzgada administrativa”, a efectos de resolver la inadmisibilidad del recurso interpuesto por la recurrente, por cuanto que se cumple el triple requisito de identidad de sujetos, objeto y causa entre ambos recursos.

El recurso que ahora nos ocupa, reitera los motivos de impugnación esgrimidos por ella misma en su anterior recurso, coincidiendo en ambos recursos no sólo el procedimiento y el órgano de contratación, sino también la cuestión en litigio.

A este respecto, la STSJ de Madrid de 22/04/2021 (Sección 8ª. Recurso nº 520/2019, ECLI: ES: TSJM:2021:3936) señala lo siguiente:

“(...) el art. 28 LJCA establece que " No es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma". Este precepto contiene lo que se ha dado en llamar "cosa juzgada administrativa" y que exige: i) que el contexto de la resolución firme reproducida y el de la resolución que la reproduce sea idéntico; ii) que ambas se hayan

dictado en presencia de los mismos hechos y como consecuencia de iguales argumentos; iii) que la segunda resolución recaiga sobre idénticas pretensiones resueltas por la resolución anterior y en relación a los mismos interesados; y iv) que en la segunda no se amplíe la primera con afirmaciones esenciales ni por distintos fundamentos”.

En consecuencia, considera este Tribunal que procede la inadmisión del recurso presentado.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. – Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de HIJONA RAVSKI, S.L.P., contra la Resolución con nº 407/2025, de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Tres Cantos, de fecha 12 de noviembre de 2025, por el que se acepta la propuesta de la Mesa de Contratación y se adjudica el contrato de “*servicios de redacción de proyecto básico y de ejecución, dirección facultativa, coordinación seguridad y salud y trabajos complementarios para la ampliación del centro de mayores*”, expediente 2025/05/CON, licitado por el citado Ayuntamiento, por aplicación del principio de cosa juzgada.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL