



Recurso nº 301/2025 C.Valenciana 61/2025

Resolución nº 592/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 14 de abril de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. M. E. M. C. , en representación de GRUPO REAN ATALAYAS, S.L., contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Almoradí de 14 de febrero de 2025, por el que se adjudica el contrato de *“Servicios de recogida, transporte, mantenimiento, adopción y eliminación de animales de compañía abandonados en el término municipal de Almoradí”*, expediente 7849/2023, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de Almoradí ha tramitado la licitación para la contratación de los servicios de recogida, transporte, mantenimiento, adopción y eliminación de animales de compañía abandonados en el término municipal de Almoradí, expediente 7849/2023. El valor estimado del contrato es de 198.347,11 euros, IVA excluido.

Segundo. El anuncio de licitación del citado procedimiento fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) el 3 de enero de 2025.

Tercero. La licitación se ha llevado a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en lo sucesivo LCSP), en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto 817/2009) y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).



Cuarto. En el plazo de presentación de ofertas, fueron dos los licitadores que concurrieron al procedimiento.

Quinto. La Cláusula Sexta del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (*"Acreditación de la Aptitud para Contratar"*) disponía (pág. 7/46 del doc. 3 del expediente administrativo):

"Podrán presentar ofertas las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incursas en prohibiciones de contratar, y acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional.

Además, las empresas adjudicatarias deberán ser personas físicas o jurídicas cuya finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato y disponer de una organización con elementos personales y materiales suficientes para la debida ejecución del contrato.

Los empresarios deberán contar asimismo con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del contrato. A tal efecto, el establecimiento donde se alberguen los animales hasta su recuperación o sacrificio deberá estar inscrito como núcleo zoológico en el correspondiente registro de la comunidad autónoma, como centro de acogida de animales abandonados.

Las empresas extranjeras no comunitarias, deberán reunir, además, los requisitos establecidos en el artículo 68 LCSP".

Sexto. Con fecha de 22 de enero de 2025, la Mesa de Contratación procedió a la apertura de la documentación administrativa y resolvió requerir más información a la mercantil ESPRINECO, S.L.

Séptimo. Constituida de nuevo la Mesa de Contratación con fecha de 29 de enero de 2025, resolvió admitir a los dos licitadores presentados, procedió a la valoración de los criterios evaluables automáticamente y a la clasificación de las ofertas y propuso la adjudicación del contrato a la mercantil ESPRINECO, S.L.



Octavo. Con fecha de 14 de febrero de 2025 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Almoradí acogió la propuesta de la Mesa de Contratación y acordó la adjudicación del contrato a la mercantil ESPRINECO, S.L.

Noveno. Disconforme con tal acuerdo de adjudicación, GRUPO REAN ATALAYAS, S.L. ha interpuesto recurso especial en materia de contratación con fecha de 4 de marzo de 2025 en el que afirma que se ha producido un incumplimiento de un requisito esencial, por carecer la mercantil adjudicataria de inscripción como núcleo zoológico en la Comunidad Valenciana. La mercantil recurrente sostiene que el órgano de contratación ha obviado su obligación de verificar el cumplimiento de las condiciones impuestas en el pliego, con lo que ha vulnerado los principios de transparencia y concurrencia competitiva y solicita acceso al expediente administrativo y una indemnización por los daños y perjuicios causados.

Décimo. Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría de este Tribunal el órgano de contratación ha remitido, con fecha de 6 de marzo de 2025, el expediente de contratación y el informe preceptuado en el artículo 56.2 de la LCSP, en el que solicita la desestimación del recurso, para lo cual se remite al tenor literal de los pliegos, que no exigían la inscripción en un registro de la Comunidad Valenciana. El órgano de contratación añade, además, que un requisito así sería contrario a los principios en materia de contratación pública, por imponer un arraigo territorial que vulneraría el principio de concurrencia.

Undécimo. El 10 de marzo de 2025, la Secretaría del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, dio traslado del recurso a los restantes interesados, para que en el plazo de cinco días hábiles presentaran alegaciones.

Ha presentado alegaciones la mercantil adjudicataria, ESPRINECO, S.L., solicitando la desestimación del recurso. La mercantil recurrente sostiene que su proposición se atuvo a los requisitos de los pliegos y que la existencia de un Sistema Central de Registros para la Protección Animal permite, en todo caso, centralizar la información requerida.

Duodécimo. La Secretaria General del Tribunal, por delegación de éste, resolvió con fecha de 13 de marzo de 2025 conceder la medida provisional consistente en mantener la



suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso especial en materia de contratación se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 considerado en relación con el artículo 46.2 de la LCSP y el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE 2 de junio).

Segundo. El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles que establece el artículo 50.1 de la LCSP. En concreto, el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Almodaví fue notificado a la mercantil recurrente con fecha de 18 de febrero de 2025, según explica el órgano de contratación en su informe, y el recurso especial ha sido presentado con fecha de 4 de marzo de 2025.

Tercero. De acuerdo con el artículo 44.2.c) de la LCSP, pueden ser objeto de recurso los actos de adjudicación. Además, el contrato de referencia es un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, por lo que el recurso se dirige frente a una actuación impugnabile.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto por persona legitimada para ello, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP. La mercantil fue clasificada en segundo lugar por la Mesa de Contratación por lo que, de estimarse el recurso, podría resultar adjudicataria del contrato y, en consecuencia, ve afectados sus derechos e interés legítimos.

Quinto. Como se ha explicado, la mercantil recurrente cuestiona la adjudicación del contrato. A su juicio, la mercantil adjudicataria incumple un requisito exigido en los pliegos, por no disponer de un núcleo zoológico inscrito en la Comunidad Valenciana. El recurso sostiene que tal requisito es fundamental para garantizar la correcta ejecución del servicio, conforme a la normativa de sanidad y bienestar animal y que el órgano de contratación, al no haber verificado el cumplimiento de tales requisitos, ha vulnerado los principios de



transparencia y concurrencia competitiva. En último lugar, la mercantil recurrente solicita acceso al expediente y reclama una indemnización de daños y perjuicios.

El órgano de contratación, por su parte, solicita la desestimación del recurso. A tal fin, destaca que tanto la Cláusula Sexta del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares como la Cláusula Tercera del Pliego de Prescripciones Técnicas exigían, simplemente, aportar el certificado de inscripción como núcleo zoológico en el correspondiente registro de la Comunidad Autónoma, pero en ningún caso imponían la inscripción en la Comunidad Valenciana. El órgano de contratación subraya, además, que tales pliegos han devenido firmes, al no haber sido recurridos, siendo vinculantes para todos los licitadores.

Respecto de la pretendida vulneración de los principios en materia de contratación pública, el órgano de contratación sostiene que si hubiese exigido en sus pliegos que el establecimiento figurara inscrito en el Registro de Núcleos Zoológicos de la Comunidad Valenciana sí que habría vulnerado los principios de libertad de acceso a las licitaciones, para lo cual se apoya en la doctrina de este Tribunal. Finalmente, señala que ha facilitado el acceso al expediente a la mercantil recurrente y defiende que la indemnización solicitada resulta improcedente.

En último lugar, la mercantil adjudicataria, ESPRINECO, S.L., insiste en el tenor literal de los pliegos, que en ningún caso exigían disponer de una inscripción en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, y defiende que la normativa sectorial tampoco reclama tal requisito, destacando, en todo caso, que dispone de las autorizaciones preceptivas para la prestación del servicio.

Sexto. La mercantil recurrente sostiene que los pliegos imponían un requisito que la mercantil adjudicataria ha incumplido, mientras ésta y el órgano de contratación afirman que el requisito en cuestión (disponer de un núcleo zoológico inscrito en la Comunidad Valenciana) no aparecía contenido en los pliegos. La cuestión, evidentemente, debe partir del tenor literal de tales pliegos, a fin de verificar si, efectivamente, y como se sostiene en el recurso, resultaba preceptivo disponer de la inscripción del núcleo zoológico en la Comunidad Valenciana.

Pues bien, como se ha señalado más arriba, la Cláusula Sexta del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares disponía en su párrafo tercero (pág. 8/46 del doc. 3 del expediente administrativo):

*“Los empresarios deberán contar asimismo con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del contrato. A tal efecto, el establecimiento donde se alberguen los animales hasta su recuperación o sacrificio deberá estar inscrito como núcleo zoológico en el **correspondiente registro de la comunidad autónoma**, como centro de acogida de animales abandonados”.*

Igualmente, la Cláusula Octava del mencionado Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares exigía incluir, entre la documentación administrativa, un “*Certificado de inscripción como Núcleo Zoológico en el **correspondiente Registro de la Comunidad Autónoma***” (pág. 10/46 del doc. 3 del expediente administrativo). Y, finalmente, la Cláusula Tercera del Pliego de Prescripciones Técnicas (pág. 5/10 del doc. 4 del expediente administrativo) indicaba:

“El establecimiento donde se alberguen los animales hasta su recuperación o sacrificio deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- *Estar inscrito como núcleo zoológico **en el correspondiente registro de la Comunidad Autónoma** como centro de acogida de animales abandonados (...)*”

Se observa, por lo tanto, que los pliegos rectores del procedimiento no exigían, en ningún caso, la inscripción en un registro en la Comunidad Valenciana, como se afirma en el recurso, sino que se limitaban a requerir la inscripción en el “*correspondiente registro de la Comunidad Autónoma*”. Carece así de base el argumento de la mercantil recurrente, según la cual los pliegos requerían, concretamente, la inscripción en la Comunidad Valenciana. La realidad es que tal requisito no se deriva del tenor literal del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares ni del Pliego de Prescripciones Técnicas, que no imponían ningún ámbito territorial específico.



Huelga decir al respecto que los pliegos rectores del procedimiento gozan del carácter de *lex contractus* y que, además, no han sido recurridos en tiempo y forma, por lo que gozan también de las notas propias de la firmeza administrativa. Como tiene indicado este Tribunal (por todas, Resoluciones 115/2025, de 31 de enero o 1051/2024, de 11 de septiembre), los pliegos tienen valor vinculante y plena eficacia jurídica no sólo para la Administración convocante, sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación, con especial intensidad para las empresas licitadoras concurrentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 139.1 de la LCSP. Según este precepto: *“Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la esa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea”*. Así, siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, y la jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada en la materia, el pliego es la ley que rige la contratación entre las partes y al pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad.

Como se ha visto, y en contra de lo señalado en el recurso, los pliegos no requerían que el registro se hallara en uno u otro ámbito territorial, sino que simplemente se limitaban a imponer que cada uno de los licitadores observara tal exigencia de inscripción en el registro *“correspondiente”*. Pero es que, además, tal exigencia resulta lógica. Como explica el órgano de contratación, limitar la participación en la licitación a los licitadores de un determinado ámbito territorial, sin que tal restricción viniera en modo alguno justificada, resultaría contrario a los principios reguladores de la normativa en materia de contratación pública. En esa línea, conviene recordar que, con arreglo a una reiterada doctrina de este Tribunal, los criterios de arraigo territorial no pueden ser requisitos de solvencia ni criterios de adjudicación, sino, en todo caso, compromisos de adscripción de medios o condiciones de ejecución del contrato, en cuyo supuesto, no obstante, deben siempre ajustarse al principio de proporcionalidad y respetar los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación que rigen la contratación pública. Decíamos, por ejemplo, en la Resolución 1371/2024, de 31 de octubre:



“Debemos recordar que el Tribunal ha tenido la oportunidad de establecer un criterio acerca de la prohibición de cláusulas de arraigo territorial. Entre las últimas de las resoluciones en las que se entra a considerar esta prohibición hemos de recoger aquí Resolución nº 1888/2021, de 22 de diciembre, citada en nuestra Resolución 895/2022, de 14 de julio, en la que, citando otras muchas, señalamos: ‘En relación con la admisibilidad o no de los criterios relacionados con el arraigo territorial traemos a colación la doctrina sentada por este Tribunal, pudiendo citar por todas la Resolución de 6 de abril de 2018, que ya hemos citado en la más reciente resolución 817/2021, de 1 de julio: “En la Resolución 1103/2015, de 30 de noviembre, se indicó lo siguiente: ‘En la Resolución 101/2013, de 6 de marzo, con cita de la Resolución 29/2011, de 9 de febrero y del Informe 9/2009, de 31 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, se indicaba que ‘el origen, domicilio social o cualquier otro indicio del arraigo territorial de una empresa no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público’. En el mismo sentido, la ‘Guía sobre contratación pública y competencia’ de la Comisión Nacional de la Competencia recoge la prohibición de exigir como criterio de solvencia la ubicación de instalaciones de los posibles adjudicatarios en el territorio en el que se tenga que ejecutar el contrato, por ser una previsión contraria a la competencia y al principio de no discriminación e igualdad de trato. En otras ocasiones, este Tribunal ha manifestado un criterio contrario a que las condiciones de arraigo territorial sean tenidas en cuenta como criterios de adjudicación de los contratos administrativos (Resolución 29/2011, de 9 de febrero). En definitiva, y tal y como se concluye en el informe de la JCCA 9/09, antes citado: ‘el origen, domicilio social o cualquier otro indicio de arraigo territorial de una empresa no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público’, circunstancias que ‘igualmente no pueden ser utilizadas como criterio de valoración’.

Ocurre que en el presente caso la Administración contratante establece en el PCAP una condición de arraigo territorial (la exigencia de contar con una oficina permanente abierta en Madrid), que no opera ni como criterio de admisión ni como criterio de valoración, sino como compromiso de adscripción de medios (artículo 64.2 de TRLCSP), cuya admisión no cabe descartar a priori, siempre que su establecimiento no sea contrario a los principios de concurrencia e igualdad requeridos en el ámbito de la contratación pública ni resulte contrario al principio de proporcionalidad. En este sentido, en la ya citada Resolución 101/2013 el Tribunal declaró lo siguiente: ‘De acuerdo con el precepto citado, además de



acreditar la solvencia o, en su caso, clasificación, que determinan la idoneidad o aptitud del empresario para realizar la prestación objeto del contrato, el órgano de contratación tiene la oportunidad de exigir un plus de solvencia, mediante el establecimiento de la obligación de señalar los concretos medios personales o materiales, como podría ser, en este caso, la «Delegación de Zona». En definitiva, este compromiso de adscripción de medios se configura como una obligación adicional de proporcionar unos medios concretos, de entre aquéllos que sirvieron para declarar al licitador idóneo para contratar con la Administración. En cualquier caso, el límite a la exigencia de un compromiso de adscripción de medios a la ejecución del contrato resulta del principio de proporcionalidad, esto es, relación con el objeto y el importe del contrato, así como de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación que rigen la contratación pública. Se trata, además, de una obligación cuya acreditación, de acuerdo con el artículo 151.2 del TRLCSP, corresponde sólo al licitador que haya presentado la oferta más ventajosa'. En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia de 27 de octubre de 2005 (Asunto C- 234/03), señaló que la exigencia de tener abierta una oficina en el momento de presentar las ofertas, aunque la existencia de esta oficina se pudiera considerar adecuada para garantizar la prestación correcta del contrato, era manifiestamente desproporcionada y, en cambio, no existía ningún obstáculo para establecerla como una condición que se debe cumplir durante la ejecución del contrato, siendo suficiente en fase de adjudicación el compromiso de tenerla. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la Resolución 101/2013 dispuso que, 'la exigencia de «Delegaciones de Zona», de resultar exigible, por cumplir con los principios de la contratación pública, sería admisible —bien como compromiso de adscripción de medios a incluir en el pliego de cláusulas administrativas particulares, o bien como condición de ejecución del contrato en el pliego de prescripciones técnicas—, siendo intrascendente el título jurídico en cuya virtud se disponga de las citadas «Delegaciones». Por lo tanto, hay que observar cómo se establece en el pliego para conocer si es ajustado a derecho o no como señala el recurrente».

En resumen, ningún reproche puede hacerse a la Mesa de Contratación ni al órgano de contratación. Los pliegos no imponían la inscripción en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana y, en consecuencia, resultaba admisible la proposición de la mercantil adjudicataria, que incluía la inscripción en un registro de un ámbito territorial diferente, sin que pueda, por lo tanto, prosperar el primer motivo de recurso.

Séptimo. Como se ha señalado más arriba, la mercantil recurrente solicitaba también el acceso a determinados documentos del expediente de contratación y una indemnización por los perjuicios generados.

La primera de tales peticiones ha sido atendida por el órgano de contratación, que ha facilitado el acceso a los documentos requeridos (doc. 60 del expediente administrativo) sin que sea necesario, en consecuencia, un pronunciamiento de este Tribunal.

En cuanto a la solicitud de indemnización de los daños y perjuicios, baste con señalar, al respecto, que el artículo 58 de la LCSP contempla tal indemnización a los interesados por *“los daños y perjuicios que le haya podido ocasionar la infracción legal que hubiese dado lugar al recurso”*. En el presente caso, y como se ha visto, no existe infracción legal, pues la tramitación del procedimiento de contratación se ha ajustado a la normativa reguladora. No procede, por lo tanto, indemnización de ningún tipo.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. M. E. M. C. , en representación de GRUPO REAN ATALAYAS, S.L., contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Almoradí de 14 de febrero de 2025, por el que se adjudica el contrato de *“Servicios de recogida, transporte, mantenimiento, adopción y eliminación de animales de compañía abandonados en el término municipal de Almoradí”*, expediente 7849/2023.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

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



Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES