



**Recurso nº 380/2025 Ciudad de Melilla 4/2025**

**Resolución nº 692/2025**

**Sección 1ª**

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL  
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 08 de mayo de 2025.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. J.J.M.M., contra el “*acto de admisión de licitadores*” en el contrato de “*Asistencia técnica para la redacción de proyecto básico, proyecto de ejecución, estudio de seguridad, dirección facultativa, coordinación en materia de seguridad y salud y gestión de residuos de las obras de construcción de edificación para un vivero tecnológico en los terrenos en los que se ubicaban el antiguo Puesto de Socorro y Sanidad Marítima de Melilla*”, expediente 22/24, convocado por la SOCIEDAD PUBLICA PARA LA PROMOCION ECONOMICA DE MELILLA, PROYECTO MELILLA, S.A.U. (PROMESA) el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** El día 28 de enero de 2025 fue objeto de publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de la licitación convocada por PROMESA para la contratación del servicio de “*Asistencia técnica para la redacción de proyecto básico, proyecto de ejecución, estudio de seguridad, dirección facultativa, coordinación en materia de seguridad y salud y gestión de residuos de las obras de construcción de edificación para un Vivero Tecnológico en los terrenos en los que se ubicaban el antiguo Puesto de Socorro y Sanidad Marítima de Melilla*”, cuyo valor estimado es de 306.328,6 euros.

**Segundo.** El 20 de febrero de 2025 se reúne la mesa de contratación para la apertura del sobre relativo a la documentación administrativa. Con carácter previo al inicio de la sesión se hace constar en acta lo siguiente:

*“Previo al inicio de la sesión, comparece el Sr. D. J.J.V.D.C., Subgerente de la Sociedad, que suele ostentar los cargos de Presidente o Secretario de esta Mesa, para indicar que,*



*pudiendo existir conflicto de intereses por su presencia, **se ha abstenido de formar parte de la misma** para este procedimiento.*

*Su intervención se ve obligada al haberse producido causa sobrevenida dado que, la presidenta titular, D. C.G.L., se encuentra en baja laboral, razón por la cual, queda imposibilitada para ejercer ese cargo.*

*Por tal motivo, recabada información a nuestro asesor jurídico, atendiendo a lo indicado en el art. 326 de la LCSP, que regula el funcionamiento de las mesas de contratación, siendo un órgano de asistencia técnica especializada, dichas mesas estarán constituidas por un Presidente, los vocales que se determinen y un Secretario.*

*En el caso de PROMESA, todos los miembros de la mesa de contratación están nombrados por el Órgano de Contratación, que no es otro que su Consejo de Administración. Por ello, y dada la situación originada, en la que la presidenta se encuentra de baja médica y que su suplente se encuentra en una situación de abstención, al amparo del artículo 23 de la Ley 40/15, la mesa de contratación, válidamente constituida y por el nombramiento expreso efectuado por el órgano de contratación, podría nombrar, entre uno de sus miembros, a un presidente que pueda sustituir a los anteriores, a fin de poder celebrar válidamente la sesión convocada al efecto.*

*Asimismo, el art. 19.2 de la citada ley 40/15, establece que, en casos de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal, la presidencia será sustituida por el vicepresidente que corresponda, y en su defecto, por el miembro del órgano colegiado de mayor jerarquía, antigüedad y edad, por este orden.*

*La mesa acuerda, de manera unánime, que la presidencia accidental recaiga en la persona de D. L.G.R.S., Jefe Administración de PROMESA.”*

La causa de abstención expresada en el acta se fundamenta en que una de las dos personas físicas que concurren a la licitación tiene una relación de convivencia con la hija de quien incurre en causa de abstención.



**Tercero.** A renglón seguido, una vez constituida la mesa sin que D. J.J.V.D.C. forme parte de la misma, se procede a la apertura de las dos ofertas presentadas, requiriéndose a D. D. J.A.F.F., (en adelante JAFF) para la subsanación de su oferta (se le pide aclaración sobre si concurre, o no, en UTE).

**Cuarto.** El 25 de febrero de 2025 D. J.J.M.M. (en adelante JJMM) presentó escrito dirigido a la Mesa de Contratación manifestando la imposibilidad de JAFF de concurrir a la licitación por incurrir en conflicto de interés, dado que mantiene una relación de convivencia afectiva con la hija del Secretario del Consejo de Administración de PROMESA, J.J.V.D.C..

**Quinto.** Presentada la subsanación requerida, en la mesa de contratación celebrada el día 27 de febrero de 2025, se acuerda tener por subsanada la documentación administrativa y por “*admitida*” la oferta de JAFF, remitiendo el contenido del sobre B de los dos licitadores a la Comisión de Patrimonio histórico artístico para su valoración.

El acta de esta mesa fue publicada el día siguiente (28 de febrero) y en la parte inicial incluye una respuesta expresa al escrito referido en el antecedente precedente, del siguiente tenor literal:

*“Con carácter previo el sr. secretario de la mesa informa a los miembros de la misma, que con fecha de 25 de febrero de 2025 ha tenido entrada por el registro general de Proyecto Melilla, SAU escrito, suscrito por el licitador don J.J.M.M. y dirigido a la mesa de contratación (se adjunta a este acta dicho documento), en el que se solicita que se estudie y aclare por la misma “la viabilidad de que la oferta presentada por el licitador Sr. D. J.A.F.F., pueda ser admitida atendiendo a los puntos anteriores expuestos y a la Ley de Contratos del Sector Público, dado que, aun absteniéndose el Sr. V. de formar parte de la Mesa de Contratación, siguen existiendo esos mismos conflictos de intereses con el Órgano Contratante.”*

*Toma la palabra el asesor jurídico, D. R.G.C., quien informa que ha emitido nota técnica sobre solicitud efectuada por D. J.J.M.M. a la mesa de contratación (Se adjunta dicho documento a este acta), aduciendo que la solicitud efectuada por el peticionario carece de fundamentación al hacer una interpretación, tanto de los hechos acaecidos, como de la normativa, carentes de fundamentación, por lo que su solicitud deberá ser desestimada,*



*ya que la abstención efectuada por el Sr. V. para intervenir en el procedimiento alcanza a todas sus fases y no únicamente a alguna de ellas y en cuanto a que el otro licitador, D. J.A.F.F., se encuentra en prohibición de contratar con la Administración, entiende, el asesor jurídico de la Mesa, que no concurre dicha causa en el mismo, ya que, el sr. F., no está incurso en alguno de los supuestos del artículo 71.1 LCSP y que la interpretación de normas relativas a incompatibilidades no puede hacerse expansivamente, dado que son restrictivas de derechos, tal y como nos recuerda los informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Estatal en sus informes 48/05, de 24 de marzo de 2006, y 53/2005, de 19 diciembre.”*

**Sexto.** El día 18 de marzo de 2025 tiene entrada en el Registro Electrónico de este Tribunal el presente recurso especial en materia de contratación donde el recurrente, JJMM, impugna el acta de la mesa referida en el expositivo anterior por entender que la oferta de JAFF debió ser excluida al concurrir la causa de prohibición de contratar del artículo 71.1.g) 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). Entiende que la abstención del Sr. V., no es suficiente por cuanto el conflicto permanece, dada su condición de secretario del Consejo de Administración de PROMESA, siendo dicho consejo el órgano de contratación.

Mantiene que, pese a lo afirmado por el asesor jurídico en el antecedente precedente, la abstención como secretario del Consejo no se ha producido. Cita el artículo 64 de la LCSP, la guía de la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude de la Comisión Europea (OLAF), la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, que configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y Resolución, así como distinta doctrina administrativa sobre el concepto y consecuencias de conflicto de interés.

Termina interesando que se dicte Resolución “*anulando la admisión de la oferta de D. J.A.F.F., de la licitación del contrato de referencia con la consecuente inadmisión de su oferta y continúe el procedimiento con la oferta de esta parte en base a lo expuesto ut supra*”, así como la suspensión del acto recurrido.



**Séptimo.** Mediante resolución de 27 de marzo de 2025, dictada por la Secretaria General de este Tribunal por delegación del mismo, se acordó denegar la solicitud de medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la LCSP,

**Octavo.** El 24 de marzo de 2025 se confirió traslado del recurso a JAFF, concediéndole plazo de 5 días para formular alegaciones, lo que verificó mediante escrito con entrada en este Tribunal el día 28 de marzo de 2025. Tras exponer sintéticamente los hechos, expone que la mesa de contratación ha actuado conforme a Derecho, pudiendo existir un interés espurio en su exclusión para garantizarse la adjudicación, dado que solo concurren dos licitadores.

**Noveno.** Ha presentado informe el órgano de contratación donde interesa la desestimación del recurso al haber dado cumplimiento D. J.J.V.C., a las previsiones del artículo 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, para supuestos como el presente, y haberlo hecho desde el mismo momento en que conoce la causa de abstención.

Añade que la abstención es total (por tanto, también afecta a su condición de secretario del órgano de contratación -consejo de administración-) pese a que, como tal secretario, concurre a las sesiones sin derecho a voto. Añade que no concurren la causa establecida en el artículo 71.1.g) de la LCSP y que tales causas deben ser objeto de interpretación restrictiva.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** La competencia para resolver el presente recurso corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.3 y 47.1 de la LCSP y el Convenio suscrito el 13 de noviembre de 2024 entre el Ministerio de Hacienda y la Ciudad de Melilla sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales (BOE 21 de noviembre de 2024).

**Segundo.** El recurso se ha interpuesto dentro del plazo señalado en el artículo 50 de la LCSP.



**Tercero.** El recurso se interpone por entidad legitimada, pues de estimarse su recurso resultaría propuesta como adjudicataria del contrato, lo cual permite reconocerle un interés legítimo en los términos exigidos por el artículo 48 de la LCSP.

**Cuarto.** El recurso se interpone en relación con un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los umbrales establecidos en el artículo 44.1.a) de la LCSP. Mayores dudas genera, sin embargo, el encuadre del acto recurrido entre los que se configuran legalmente como recurribles conforme el artículo 44.2 de dicha norma legal.

El recurso se interpone frente al *“Acta de la Mesa de Contratación, de 27 de febrero de 2025, por la que se admite al licitador D. J.A.F.F., en el procedimiento de licitación”*. La recurrente argumenta que el acto impugnado tiene encaje en el artículo 44.2.b) de la LCSP, que permite impugnar los actos de trámite cualificados (es decir, que *“decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”*) entendiéndose comprendidos entre ellos aquellos *“por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149”*.

La LCSP mantiene el criterio general de imposibilidad de recurso independiente contra los actos de trámite no cualificados en el primer párrafo de la letra b) del apartado 2, del artículo 44.2.b), si bien introduce una innovación destacable en el segundo párrafo de la citada letra del apartado 2, cual es la referencia expresa, como actos de trámite susceptibles de impugnación separada, a los de admisión de candidatos o licitadores y de ofertas, atendiendo con ello a la doctrina fijada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 5 de abril de 2017, en el Asunto C391/15, Marina del Mediterráneo, S.L.

A la vista del citado precepto, es necesario determinar si el acto aquí impugnado es un acto de admisión de oferta de aquellos a los que se refiere el artículo 44.2.b) de la LCSP, o es un acto de trámite distinto. De lo dispuesto en los artículos 150, 157 y 326.2, letras a), b), c) y d) de la LCSP, y 22.1 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (RD



817/2009), resulta que **en el procedimiento abierto de licitación no existe un trámite de admisión de ofertas**, de modo que la mesa de contratación, si bien puede dictar actos administrativos expresos de exclusión de ofertas porque aquellas no se adecuan a lo establecido en la normativa de contratos o en los pliegos que rigen la licitación, no produce actos administrativos de admisión, sino que la consecuencia necesaria *ex lege* de que una oferta no haya sido excluida es que la misma continua –al no ser apartada– en el procedimiento de licitación, sin que esa continuidad precise de una declaración en tal sentido de la mesa de contratación.

No existen pues en el procedimiento abierto actos de admisión de licitadores ni de ofertas, en los términos en que a los mismos se refiere el del artículo 44.2.b) de la LCSP, siendo así que lo que aquí verdaderamente se recurre es el acto de la mesa por el que se tiene por subsanada la documentación administrativa y, por tanto, se concluye que no existe causa o razón para la exclusión (aunque dicho acto hable impropiamente de *admisión*). Estamos, por tanto, ante un acto de trámite no cualificado, por cuanto no decide directa o indirectamente el fondo del asunto, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión, limitándose la mesa a dar traslado de la oferta técnica a la Comisión encargada de su valoración.

El artículo 55, letra c), establece que *“El órgano encargado de resolver el recurso, tras la reclamación y examen del expediente administrativo, podrá declarar su inadmisión cuando constare de modo inequívoco y manifiesto cualquiera de los siguientes supuestos): c) Haberse interpuesto el recurso contra actos no susceptibles de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44”*. En el presente caso, conforme a lo que hemos razonado, el recurso se interpone contra un acto de trámite no cualificado y, por tanto, debe ser admitido a trámite.

Lo hasta aquí expuesto constituye doctrina reiterada de este Tribunal, pudiendo citar, por todas, la Resolución 1088/2024 (recurso nº752/2024), 376/2023 (recurso nº236/2024), 1195/2023 (recurso nº1111/2023), etc.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación



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

**Primero.** Inadmitir el recurso interpuesto por D. J.J.M.M., contra el acto de la mesa de contratación de admisión de ofertas recaído en el procedimiento “*Asistencia técnica para la redacción de proyecto básico, proyecto de ejecución, estudio de seguridad, dirección facultativa, coordinación en materia de seguridad y salud y gestión de residuos de las obras de construcción de edificación para un vivero tecnológico en los terrenos en los que se ubicaban el antiguo Puesto de Socorro y Sanidad Marítima de Melilla*”, expediente 22/24, convocado por la SOCIEDAD PUBLICA PARA LA PROMOCION ECONOMICA DE MELILLA, PROYECTO MELILLA, S.A.U. (PROMESA).

**Segundo.** Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, 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

LAS VOCALES