NOTIFICADO 30/01/26

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

T.S.J.MURCIA SALA 1 CON/AD MURCIA

SENTENCIA: 00005 / 2026

N.I.G: 30016 45 3 2022 0000072
Procedimiento: AP RECURSO DE APELACION 0000210 / 2024
Sobre: AUTORIZACIONES Y LICENCIAS ADMTIVAS.
De Dña. [redacted]
Representación D. LUIS FERNANDO GOMEZ NAVARRO
Contra. AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA
Representación Dª. MARIA ASUNCION MERCADER ROCA

ROLLO DE APELACIÓN Núm. 210/2024

SENTENCIA Núm. 5/2026

LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA REGIÓN DE MURCIA

SECCIÓN PRIMERA

Compuesta por las Ilmas. Sras.:

Doña Pilar Rubio Berná
Presidenta
Doña María Esperanza Sánchez de la Vega
Doña Gema Quintanilla Navarro
Magistradas

ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A N.º 5/26

En Murcia, a veintinueve de octubre de dos mil veintiséis.

En el rollo de apelación n.º 210/24 seguido por interposición de recurso de apelación contra la sentencia n.º 119/24, de 18 de abril, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Cartagena, dictada en el procedimiento

Código Seguro de Verificación: E04799402-MI:WsyU-uKpk-rMrb-za7c-L
Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Pilar Rubio Berna (29/01/2026 09:28)
FIRMA (2): Gema Quintanilla Navarro (29/01/2026 11:09)
FIRMA (3): Maria Esperanza Sanchez De La Vega (29/01/2026 13:04)

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

ordinario n.º 73/2022, en cuantía indeterminada, figura como parte apelante [redacted], representada por el procurador D. Luis Gómez Navarro y asistida por el Letrado Sr. Salvador Pérez Alcaraz; y como parte apelada el Excmo. Ayuntamiento de Cartagena, representado por la Procuradora Sra. Mercader Roca y asistido de la Letrada Sra. Angosto Mojares; sobre contratación; siendo Ponente la Magistrada Ilma. Sra. Dª. Pilar Rubio Berná, quien expresa el parecer de la Sala.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO. - Presentado el recurso de apelación referido, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Cartagena, lo admitió a trámite y después de dar traslado del mismo a la Administración demandada para que formalizara su oposición, remitió los autos junto con los escritos presentados a Sala, la cual designó Magistrada ponente y acordó que quedaran los autos pendientes para dictar sentencia, señalándose para que tuviera lugar la votación y fallo el día 16 de enero de 2026.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - El recurso contencioso administrativo seguido ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Cartagena fue interpuesto por [redacted] contra acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Cartagena de fecha 19 de enero de 2022 que dispuesto el desistimiento "del procedimiento de licitación de la concesión administrativa de dos quioscos (uno, circular, y otro rectangular) en el parque de los Juncos de Cartagena" convocado por acuerdo de 15 de julio de 2016 mediante procedimiento negociado. Se justifica el desistimiento en el hecho de que el Pliego de Condiciones Jurídicas y Económico-Administrativas determina la apertura en unidad de acto de las proposiciones técnica y económica, lo que, infringiría los artículos 150 del referido Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, de 14 de noviembre de 2011 y el artículo 30.2 y 3 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, en cuanto exigen que la evaluación de las ofertas conforme a criterios que dependan de un juicio de valor se lleven a efecto con anterioridad a la valoración de los criterios cuantificables de forma automática.

Como motivos de nulidad alegaba la actora, en síntesis:

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

<<... que no existe infracción alguna del procedimiento de licitación que justifique y permita el desistimiento acordado por el acuerdo recurrido, citando a tales efectos el 150 del TRLCSP y 30.2 y 3 del Real Decreto 817/2009, pues en el procedimiento negociado que nos ocupa, refiere, no existe una verdadera licitación, ni las ofertas son proposiciones, por lo que no le resultan de aplicación los preceptos en que pretende ampararse el acuerdo recurrido, debiendo estarse a la doctrina del TACRC y al Informe de la Junta Consultiva de Contratación del Estado 21/97 y no resultado de aplicación el artículo 26 del citado Real Decreto, por lo que no cabe apreciar ninguna irregularidad en la tramitación del expediente de contratación derivada de que la apertura de los sobres que contengan la oferta económica y la que contenga la oferta técnica no se realice en fases sucesivas, porque al ser un procedimiento negociado se permite la unidad de acto para la apertura de los sobres>>

Por su parte, el Ayuntamiento demandado se opuso con los siguientes fundamentos:

<<... nos encontramos ante un procedimiento de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas, regulados en los artículos 138 a 188 del TRLCSP, dentro de los cuales, se encuentra, tanto la licitación como el procedimiento negociado, por lo que resulta de aplicación en ambos casos lo establecido en el artículo 155 del mismo, en cuanto a la renuncia a la celebración del contrato y desistimiento del procedimiento de adjudicación por la Administración y tal desistimiento debe estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, debiendo justificarse en el expediente la concurrencia de la causa y, en su caso, no impedirá la iniciación inmediata de un nuevo procedimiento de licitación.

Por ello, teniendo en cuenta precisamente la cláusula NOVENA en relación con la presentación de las ofertas en dos sobres cerrados relativos, el número 1, a la documentación administrativa, y el nº 2, a la documentación técnica y la proposición económica, así como al secreto de las proposiciones (artículo 145 del TRLCSP), esta concesión, en este marco jurídico (Real Decreto 817/2009 por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público), al contemplar el pliego de cláusulas administrativas

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

particulares de la licitación que en el sobre nº2 se incluya la documentación técnica y la proposición económica, infringe los preceptos enumerados con vulneración del principio de igualdad de trato de los candidatos (artículo 150, apartado 2 del TRLCSP). Cita en apoyo de sus argumentos la STS 346/2020, de fecha 10 de marzo de 2020, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo, sobre el análisis del artículo 155.4 del TRLCSP en cuanto al desistimiento fundado en una infracción no subsanable, pudiendo la Mesa de Contratación proceder de la forma en que se ha hecho…>>

En fecha 18 de abril de 2024 se dictó sentencia n.º 119/24, que desestima el recurso, con el siguiente argumento:

<< En virtud de los hechos expuestos y de las posiciones jurídicas mantenidas por ambas partes, partimos indicando que el artículo 155 TRLCSP dispone:

"….

4. El desistimiento del procedimiento deberá estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, debiendo justificarse en el expediente la concurrencia de la causa. El desistimiento no impedirá la iniciación inmediata de un nuevo procedimiento de licitación."

Por tanto, los requisitos que deben concurrir para que un desistimiento dictado por la Administración sea válido son los siguientes:

- Debe acordarse por el órgano de contratación antes de la adjudicación del contrato.

- Debe estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación.

- Debe motivarse la causa dejando constancia en el expediente y notificarse a los interesados.

Y no es controvertido que, con estos requisitos en mente, se observa que el acuerdo de desistimiento ahora impugnado cumpliría con los requisitos formales exigidos, por cuanto que el mismo ha sido adoptado con anterioridad a la adjudicación del contrato, ha sido debidamente notificado a los licitadores, lo que no cuestiona siquiera la recurrente, y, al menos en apariencia, constan en el expediente los motivos que fundamentaron esta decisión. A tales efectos, la

propuesta recurrida de fecha 19 de enero de 2022 expresa de manera clara y concisa el devenir del proceso en la forma expuesta en su contestación por la parte demandada y los preceptos tenidos en cuenta, que ya, adelantamos, acogemos, entendiendo que la Administración ha actuado conforme a derecho, ajustándose a lo reglado y basando su resolución en las razones objetivas expuestas que, en consecuencia, le han llevado al desistimiento, que no renuncia, sin producirse una desaparición sobrevenida de la necesidad de contratar, sino tan sólo la necesidad de reiniciar el procedimiento, que es como efectivamente se ha actuado, no siendo esto tampoco cuestionado de contrario. Reiteramos que, en el presente, el hecho objetivo acreditado de que la documentación relativa a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor, sea presentada en sobre independiente del resto de la proposición con objeto de evitar el conocimiento de esta última antes de que se haya efectuado la valoración de aquellos, de conformidad con el propio Pliego y cláusula Novena de éste, implica, por no ser subsanable de no haberse llevado a cabo en tal forma, el desistimiento con las consecuencias concurrentes que la propia propuesta impugnada recoge. No cuestionamos, por tanto, y tampoco lo hace la administración demandada, la veracidad de los hechos alegados por la demandante en cuanto a la valoración, baremo y puntuación resultante para ella, pero de tales hechos no se colige, sin más, la nulidad pretendida por lo expuesto ante el defecto no subsanable en que incurre el procedimiento que, reiteramos, no cuestiona la actora, pretendiendo sólo que se apliquen unos preceptos y normativa contraria a la que consideramos debe ser tenida en cuenta.

En este sentido, el Pliego de Prescripciones Jurídicas y Económicas-Administrativas que han de regir esta licitación pública, mediante procedimiento negociado para la licitación de las concesiones administrativas de dominio público objeto de autos (Folios 5 a 17 del EA), claramente recoge en la Cláusula Novena. Licitación los requisitos de los licitadores para contratar, el lugar y plazo de presentación de ofertas, la forma de presentación de las proposiciones y la documentación que cada uno de los sobres debe contener, estableciéndose seguidamente las formalidades del concurso en la Cláusula Undécima en relación con el tiempo y modo de proceder a la apertura de dichos sobres, lo que obviamente no fue

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

llevado a cabo en forma.>>

SEGUNDO. - Funda la actora su apelación, en síntesis, en los siguientes motivos:

1.-La Juzgadora incurre en error en tanto en cuanto, frente a lo argumentado, la actora en ningún momento ha manifestado que el vicio legalmente exigible para que la Administración pueda declarar el desistimiento del procedimiento de contratación haya de ser un vicio determinante de nulidad radical o de pleno derecho. En el escrito de demanda lo único que ha mantenido la actora es que no se ha producido infracción alguna no subsanable -sin calificar el grado de dicha infracción jurídica- que permitiese a la Administración declarar el desistimiento del procedimiento de contratación

2.- No existe infracción no subsanable en la que justificar el acuerdo de desistimiento, puesto que en el procedimiento negociado, que fue el seguido en el expediente que nos ocupa, no existe una verdadera licitación, ni las ofertas son proposiciones, por lo que no le resultan de aplicación los referidos preceptos en que se amparan, el acuerdo recurrido, y la propia Sentencia recurrida. Así lo manifestó el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 21/97, de 14 de julio, Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 1087/2016, de 22 de diciembre y Resolución de 12 de diciembre de 2017 (resolución 1168/2017). Mas recientemente, Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, de 11 de marzo de 2021 (Resolución 111/2021.

Asimismo, se cita Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 15 de diciembre de 2014 (Recurso 123/2013) y la sentencia el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 25 de octubre de 2019 (recurso 118/2019)

Todo lo anterior pone de manifiesto, contrariamente a lo que la Sentencia recurrida estima, que en el procedimiento negociado se permite que se proceda en unidad de acto a la apertura de los sobres que contienen la oferta económica y la técnica, tal y como, en el presente caso, disponía el Pliego

Por lo expuesto solicita dicte sentencia estimando el recurso, revoque la sentencia impugnada declarando la nulidad del acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Cartagena de 19 de enero de 2022, así como la nulidad de los actos posteriores dictados por el Ayuntamiento y que traigan causa o sean consecuencia del acuerdo

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

TERCERO. - La administración demandada, por su parte, se opone al recurso e interesa su desestimación manteniendo con carácter previo que el recurso de apelación no es más que una reiteración de las alegaciones formuladas en la demanda sobre las que la sentencia apelada ya se ha pronunciado, pretendiendo que se revoque la sentencia de instancia sin justificar ni aportar argumentos sobre las infracciones en que la misma haya incurrido.

En cuanto al fondo mantiene que atendiendo al marco jurídico de aplicación en el proceso de licitación el pliego de cláusulas administrativas particulares de la licitación de esta concesión al contemplar que en el sobre nº2 se incluya la documentación técnica y la proposición económica, infringe los artículos 145 y 150 del Texto Refundido por la Ley de Contratos del Sector público, Real Decreto Legislativo 3/2011 con vulneración del principio de igualdad de trato de los candidatos, motivo que justifica sobradamente la posibilidad recogida en el art. 155 del TRLCSP (vigente en el momento de la licitación), pudiendo aplicar tal precepto a cualquier tipo de licitación, independientemente de que se trate de un procedimiento negociado, o no.

CUARTO. - Se aceptan los hechos y fundamentos de derecho de la sentencia apelada, que debe ser confirmada por sus propios fundamentos que esta Sala comparte y hace suyos.

A la vista del expediente comprobamos que, aunque se estableciera que la licitación se seguiría por el procedimiento negociado, se establece una fase de presentación de ofertas y se establecen criterios de selección y adjudicación, estableciéndose en los pliegos que en la valoración de la oferta técnica se tendrían en cuenta unos determinados criterios sujetos a juicios de valor en tanto que en la valoración de la oferta económica se fijan criterios objetivos.

Partiendo de este dato hemos de recordar que sobre las proposiciones de los interesados dispone el artículo 145 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público: *"1. Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna.*

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

2. Las proposiciones serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de la licitación pública, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 148 y 182 en cuanto a la información que debe facilitarse a los participantes en una subasta electrónica o en un diálogo competitivo…"

Y sobre la valoración de las ofertas, el artículo 150 establece: "…*La evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello. Las normas de desarrollo de esta Ley determinarán los supuestos y condiciones en que deba hacerse pública tal evaluación previa, así como la forma en que deberán presentarse las proposiciones para hacer posible esta valoración separada.*"

Hasta tal punto es importante mantener esa separación que, cuando se ha producido contaminación en las proposiciones, incluyendo en la relativa a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, información sobre aquellos criterios que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas, dicha oferta ha sido excluida. La nueva Ley de Contratos del Sector público, impone expresamente en su artículo 157.2 la obligación de presentar de forma separada las proposiciones que incluyan la documentación que deba ser valorada conforme a los criterios cuya ponderación depende de un juicio de valor, de un lado y el otro con la documentación que deba ser valorada conforme a criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas; y ello no es una mera formalidad sino que trata de garantizar la valoración objetiva de las ofertas y la igualdad entre los licitadores, y es preciso un cumplimiento escrupuloso del mismo para evitar que al valorar los criterios cuya ponderación depende de un juicio de valor la mesa de contratación se vea influida por el conocimiento de otros criterios que serán objeto de una valoración independiente.

Al establecer los pliegos que en el sobre n.º 2 se incluyeran de forma conjunta la proposición técnica y la económica incurre en un defecto jurídico que constituía un obstáculo relevante y no subsanable para la correcta resolución del procedimiento iniciado que integra un supuesto de desistimiento previsto en el artículo 155.4 del TRLCSP.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

El hecho de que se trata de un procedimiento negociado no implica que no deba garantizarse los principios de igualdad y no discriminación que caracteriza cualquier procedimiento de concurrencia competitiva que es el que nos ocupa.

Lo define el artículo 169: "Caracterización.

1. En el procedimiento negociado la adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras efectuar consultas con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos.

2. El procedimiento negociado será objeto de publicidad previa en los casos previstos en el artículo 177, en los que será posible la presentación de ofertas en concurrencia por cualquier empresario interesado. En los restantes supuestos, no será necesario dar publicidad al procedimiento, asegurándose la concurrencia mediante el cumplimiento de lo previsto en el artículo 178.1."

Como vemos, salvo, en algunos supuestos excepcionales, el procedimiento será objeto de publicidad y los interesados formularán sus ofertas en el modo previsto en los pliegos que serán valorados, de conformidad con los criterios fijados, que es lo verdaderamente relevante. Si se establecen criterios de valoración y selección, debe garantizarse que al valorar los criterios sujetos a judicio de valor se ignore la proposición económica y la del resto de criterios evaluables de forma objetiva o mediante fórmula para garantizar una valoración imparcial.

De hecho, el artículo 178, prevé que antes de la negociación y para determinar las empresas que pueden llegar a dicha negociación se establezca un sistema de valoración de las ofertas mediante aplicación de criterios de adjudicación como se hizo en nuestro caso.

En definitiva, el hecho de que estemos ante un procedimiento negociado no excluye la aplicación de la normativa que regula la presentación de ofertas y su valoración.

QUINTO. - En razón de todo ello procede desestimar el recurso de apelación formulado, sin imposición de costas de acuerdo con el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional atendiendo a la complejidad de alguna de las cuestiones planteadas y la demora del Ayuntamiento en adoptar la decisión.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

En atención a todo lo expuesto, Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

F A L L A M O S

Desestimar el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de [redacted], contra la sentencia n.º 119/24, de 18 de abril, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 1 de Cartagena, recaída en el recurso contencioso administrativo n.º 73/2022, que se confirma, sin costas

La presente sentencia solo será susceptible de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de conformidad con lo previsto en el art. 86.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, siempre y cuando el asunto presente interés casacional según lo dispuesto en el art. 88 de la citada ley. El mencionado recurso de casación se preparará ante esta Sala en el plazo de los 30 días siguientes a la notificación de esta sentencia y en la forma señalada en el art. 89.2 de la LJCA.

En el caso previsto en el art. 86.3 podrá interponerse, en su caso, recurso de casación ante la Sección correspondiente de esta Sala.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará certificación a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.