

TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

RECURSO Nº. - 40/2025

RESOLUCIÓN Nº.- 48/2025

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA

En Sevilla, a 11 de septiembre de 2025.

Vista la reclamación en materia de contratación, interpuesta en nombre y representación de la mercantil JACOBI CARBONS ESPAÑA, S.L. contra la exclusión y propuesta de adjudicación acordadas en el marco del contrato "SUMINISTRO DE CARBÓN ACTIVO GRANULAR DE DOS (2) FILTROS DE LA ETAP CARAMBOLO EN EMASESA", Expediente. 051/25 tramitado por la Empresa Metropolitana de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla (en adelante EMASESA) este Tribunal adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 5 de junio de 2025, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público la invitación a la licitación para el expediente 051/25, "SUMINISTRO DE CARBÓN ACTIVO GRANULAR (CAG) DE DOS FILTROS DE LA ETAP CARAMBOLO EN EMASESA. SISTEMA DINÁMICO DE ADQUISICIÓN 329/21. LOTE 9. SUBLOTE 5.I.2. OCTAVA LICITACIÓN", en el marco del Sistema Dinámico de Adquisición para el suministro de las sustancias químicas y reactivos necesarios para el tratamiento y producción de agua apta para consumo humano en EMASESA

SEGUNDO.- Finalizado el plazo de presentación de ofertas, se llevó a cabo la apertura del sobre nº 1 (documentación administrativa) y posteriormente la del sobre nº 2, que contenía las ofertas económicas y los criterios evaluables automáticamente.

Tras la realización de los ensayos de rendimiento y caracterización de las muestras de carbón activo granular en el laboratorio de EMASESA, se emite el "*Segundo Informe de Cumplimiento de las Condiciones Técnicas*", el cual concluyó que las ofertas de CHIEMIVALL, S.L., JACOBI CARBONS ESPAÑA, S.L. y KEMIRA IBÉRICA, S.A. presentaban incumplimientos en los límites establecidos para el rendimiento y caracterización de los productos, calificándolos como motivos de exclusión, determinando que CPL GALAQUIM, S.L. era el único licitador cuya oferta cumplía todos los requisitos exigidos.

Con base en estos resultados, se emitió el documento de CLASIFICACIÓN DE OFERTAS Y PROPUESTA DE ADJUDICACIÓN, publicado el día 5 de agosto del corriente, y en el que se contenía la exclusión de CHIEMIVALL, S.L., JACOBI CARBONS ESPAÑA, S.L. y KEMIRA IBÉRICA, S.A. y la propuesta de adjudicación en favor de CPL GALAQUIM, S.L.

Tras la acreditación de los requisitos previos, se acuerda la adjudicación del contrato, publicándose el correspondiente anuncio el 14 de agosto y procediéndose a la comunicación a los interesados.

TERCERO.- Con fecha 11 de agosto de 2022, se presenta en el Registro General, reclamación en materia de contratación, interpuesta en nombre y representación de la mercantil JACOBI CARBONS ESPAÑA, S.L. contra la exclusión y propuesta de adjudicación acordadas en el marco del contrato "SUMINISTRO DE CARBÓN ACTIVO GRANULAR DE DOS (2) FILTROS DE LA ETAP CARAMBOLO EN EMASESA", Expediente. 051/25, alegando que las exigencias granulométricas del pliego eran excesivamente restrictivas y que la oferta de CPL GALAQUIM incumplía el requisito de origen mineral del carbón, solicitando al Tribunal:

1. **Anular la adjudicación** del expediente 051/25, Lote 9, Sublote 5.I.2, efectuada a favor de CPL Galaquim, S.L., por ser contraria a Derecho.
2. **Declarar la exclusión** de la oferta de **CPL Galaquim, S.L.** del procedimiento de licitación, por **incumplimiento grave de las prescripciones técnicas** del PPT (origen no mineral del carbón ofertado).
3. **Reintegrar en el procedimiento a Jacobi Carbons Espana, S.L.** y, en consecuencia, **ordenar la repetición o revisión de los ensayos técnicos** de las muestras presentadas por los licitadores, esta vez aplicando criterios y umbrales técnicamente justificados, acordes con normas reconocidas (EN12915/AWWA) y con las condiciones reales de los carbones activos comerciales.
4. Subsidiariamente, para el hipotético caso de no considerarse viable la readmisión de ofertas excluidas, **declarar desierta** la licitación del Sublote 5.I.2, al quedar patente que la única oferta no excluida incumple a su vez el PPT, impidiendo una adjudicación válida.
5. En cualquier caso, se solicita adoptar las **medidas cautelares** que correspondan para suspender la formalización del contrato impugnado, en virtud de lo dispuesto en el art. 53 de la LCSP, evitando así perjuicios irreparables mientras se resuelve el presente recurso.

6. Por último, se pide que en la resolución que se dicte se condene en costas a la entidad adjudicadora si así procede, de conformidad con el art. 55.5 de la LCSP, dado que la adjudicación aquí recurrida ha obligado a la interposición de este recurso por claras infracciones de la normativa de contratación.

La reclamación, junto a la documentación que la acompaña, se traslada al Tribunal y a la unidad tramitadora del expediente, la cual remite a este Tribunal el informe y la documentación a que se refiere el art. 56 de la LCSP.

CUARTO.- En plazo y forma, se presentan alegaciones por la propuesta adjudicataria.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Procede, en primer término, el estudio y consideración de la acción ejercitada por la recurrente, habida cuenta de que nos encontramos ante un procedimiento de contratación tramitado por un poder adjudicador, no Administración Pública, como es EMASESA, que tiene la consideración de Entidad Contratante del Sector del Agua (Disposición Adicional 8ª LCSP 9/2017, Artículos 5 y 8 R.D. 3/2020).

En efecto, EMASESA, es una entidad sujeta en su contratación al Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español las 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, conforme al cual (art. 5), EMASESA es una entidad contratante dedicada a una de las actividades reguladas en dicha ley (art. 8), estando el contrato igualmente sujeto a la misma al tratarse de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera el umbral establecido en su art. 1, no encuadrándose entre las exclusiones previstas, lo que determina que el régimen de impugnación será el previsto en los art. 119 y siguientes de la misma, procediendo, en consecuencia, la reclamación prevista en el citado Real Decreto, sin que el error en la denominación sea obstáculo para su tramitación.

En este sentido, el propio Pliego de Cláusulas Administrativas dispone que el contrato se encuentra sujeto al RDL 3/2020, o, en su caso, preceptos aplicables de la LCSP, y, subsidiariamente, por el derecho privado (Cláusula 3), determinándose en el Anexo I que la legislación aplicable es el Real Decreto-ley 3/2020, así como la posibilidad de interponer reclamación en materia de contratación del art. 119 RDL 3/2020.

SEGUNDO.- Este Tribunal es competente para resolver de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 del RDL 3/2020, y los acuerdos, que conforme a la normativa de aplicación, han sido adoptados por los órganos competentes del Ayuntamiento de Sevilla; Acuerdo de creación, por Pleno de 25 de mayo de 2012,

Acuerdo de 28 de septiembre de 2018, por el que se efectúa el nombramiento de su titular, y acuerdo de la Junta de Gobierno de fecha 6 de julio de 2018, por el que se adapta la regulación, composición y funcionamiento del Tribunal a las nuevas prescripciones de la Ley 9/2017, aprobándose sus normas de funcionamiento.

TERCERO.- Con carácter previo al examen de las cuestiones de fondo planteadas, procede analizar los requisitos relacionados con la admisión de la reclamación.

En relación al **ámbito objetivo de la reclamación**, hemos de analizar si ha sido interpuesto contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 119 del Real Decreto-ley 3/2020, es susceptible de la misma.

Dispone el artículo 119 :

Artículo 119. Objeto de reclamaciones.

1. Serán susceptibles de reclamaciones en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a alguno de los contratos sujetos a este real decreto-ley, o a los acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de estos contratos, así como a los contratos basados, que pretendan concertar las entidades contratantes.

2. Podrán ser objeto de la reclamación en materia de contratación los siguientes actos y documentos:

a) Los anuncios que sirvan como medio de convocatoria de licitación, los pliegos de condiciones y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de licitación, siempre que estos 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. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la entidad contratante 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 69.

c) Los acuerdos de adjudicación adoptados por las entidades contratantes.

d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 110 y 111 del presente real decreto-ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.

e) La formalización de los encargos a medios propios personificados y los contratos celebrados con empresas asociadas y conjuntas en los casos en los que estos no cumplan los requisitos legales.

3. Los defectos de tramitación que afecten a actos distintos de los contemplados en el apartado 2 podrán ser puestos de manifiesto por los interesados al órgano al que corresponda la

instrucción del expediente o a la entidad contratante, a efectos de su corrección con arreglo a derecho, y sin perjuicio de que las irregularidades que les afecten puedan ser alegadas por los interesados al recurrir el acto de adjudicación.

4. Contra las actuaciones mencionadas en el apartado 2 del presente artículo como susceptibles de ser impugnados mediante la reclamación en materia de contratación no procederá la interposición de recursos administrativos ordinarios.

5. La interposición de la reclamación en materia de contratación tendrá carácter potestativo y será gratuita para los recurrentes.

El Artículo 121 establece régimen jurídico aplicable a la reclamación, disponiendo que:

1. Serán de aplicación a las reclamaciones que se interpongan ante los órganos mencionados en el artículo anterior contra alguno de los actos a que se refiere el artículo 119 las disposiciones de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre que regulan el recurso especial en materia de contratación, incluido el artículo 49 relativo a la adopción de medidas cautelares, con las siguientes especialidades:

a) Las referencias a los órganos de contratación deberán considerarse hechas a las entidades contratantes.

b) Cuando la reclamación se interponga contra el contenido de los pliegos de condiciones y demás documentos contractuales, el cómputo del plazo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio que sirva como medio de convocatoria de la licitación, o a partir de la fecha de envío de la invitación a confirmar el interés en el caso de que el medio de convocatoria hubiera sido un anuncio sobre la existencia de un sistema de clasificación, siempre que en estos se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a los pliegos de condiciones y demás documentos contractuales. Cuando no se hiciera esa indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante. El plazo para la interposición de la reclamación tendrá una duración igual a la del plazo concedido para presentar las proposiciones.

En el caso del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo del plazo comenzará desde el día siguiente al de remisión de la invitación a los candidatos seleccionados.

En los supuestos en que, de conformidad con lo establecido en el artículo 43.2, los pliegos de condiciones no pudieran ser puestos a disposición por medios electrónicos, el plazo se computará a partir del día siguiente a aquel en que se le hubieran entregado al recurrente.

Con carácter general no se admitirá la reclamación contra los pliegos de condiciones y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiere presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho.

c) Cuando la reclamación se interponga en relación con alguna modificación basada en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 110 y 111 del presente real decreto-ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación, desde el día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante.

d) Cuando la reclamación se funde en alguna de las causas de nulidad previstas en el artículo 115.2, letras b), c), d) y e), el plazo de interposición será el siguiente:

1.º Treinta días a contar desde la publicación de la formalización del contrato en la forma prevista en este real decreto-ley, incluyendo las razones justificativas por las que no se ha publicado en forma legal la convocatoria de la licitación o desde la notificación a los candidatos o licitadores afectados, de los motivos del rechazo de su candidatura o de su proposición y de las características de la proposición del adjudicatario que fueron determinantes de la adjudicación a su favor.

2.º En cualquier caso, antes de que transcurran seis meses a contar desde el día siguiente al de formalización del contrato.

e) No será válida la interposición de la reclamación ante el registro o cualquier otra dependencia de la entidad contratante.

2. A los efectos de la interposición de la reclamación que se regula en estos artículos, los actos a que se refiere el artículo 119 se asimilarán a los actos administrativos.

Por lo que respecta al lugar de presentación, el artículo 121 del RDLSE establece especialidades, disponiendo en su apartado e) que *No será válida la interposición de la reclamación ante el registro o cualquier otra dependencia de la entidad contratante*. , en el caso que nos ocupa, la reclamación se ha presentado en el Registro del Tribunal.

Por lo que respecta a la legitimación, y habida cuenta que la reclamante plantea dos cuestiones, hemos de concluir que la reclamación contiene dos aspectos u objetos: la exclusión de la reclamante, por un lado, y la impugnación de la adjudicación, por otro, lo que determina que el régimen de admisión, legitimación, plazos, etc, sean distintos. Ello determina la necesidad de comenzar en primer lugar por el estudio de la impugnación de la exclusión, para la que sin duda goza de legitimación, de modo que sólo si se estimare el recurso contra dicha exclusión, tendría la reclamante legitimación para impugnar la adjudicación, ya que en otro caso decae su interés legítimo.

CUARTO.- Entrando ya en el fondo del asunto, y por lo que a la exclusión respecta, la impugnación se fundamenta en las siguientes argumentaciones:

“EMASESA, en sus pliegos o en la práctica de evaluación, **estableció unos umbrales de tamaño efectivo (ES) y coeficiente de uniformidad (UC) mucho más estrechos que los señalados en la norma técnica y en la práctica comercial común para carbones 12x40.** De hecho, la propia Jacobi ofertó un carbón 12x40 de alta calidad, con un tamaño efectivo medido en torno a **0,60–0,62 mm** y un coeficiente de uniformidad aproximado de **1,8**, valores plenamente **conformes a la norma UNE-EN 12915** para este tipo de carbón. Sin embargo, dichos valores **no alcanzaron los umbrales exigidos por EMASESA**, que al parecer requería un tamaño de partícula más grande y una distribución más uniforme de lo que cualquier carbón 12x40 convencional proporcionaría.

Esta exigencia hiperrestrictiva **no se encuentra respaldada por ningún estándar técnico reconocible.** Un carbón activo granular **12x40 (US Mesh)**, producido normalmente a partir de

carbón mineral bituminoso, tiene típicamente un **tamaño efectivo alrededor de 0,6 mm** y UC cercano a 1,7–1,9, tal como se evidencia en la tabla técnica precedente. Requerir, por ejemplo, un ES >0,8 mm o un UC <1,5 (valores aproximados deducidos de los criterios aplicados) **excede las características de cualquier carbon 12x40 estandar**. Es más, **ni siquiera otras fracciones comerciales habituales** (p.ej., 8x30, 10x20, etc.) se ajustarían a esos límites sin un procesamiento especial. La **norma AWWA B604/EN12915** establece tolerancias amplias precisamente porque la granulometría real de estos carbones puede variar dentro de rangos razonables.

En consecuencia, Jacobi considera que **EMASESA no ha justificado técnicamente la necesidad de fijar unos límites tan estrictos de ES y UC**. Tal restricción desproporcionada habría **restringido indebidamente la concurrencia**, eliminando ofertas técnicamente válidas (como la nuestra) que cumplieran con los estándares de calidad del sector. Este proceder podría contravenir los principios de **proporcionalidad, concurrencia e igualdad de trato** recogidos en la LCSP y en el propio artículo 1 de dicha ley. Se solicita por tanto que EMASESA o, en su defecto, el TARCAS **requiera la justificación técnica** de esos umbrales granulométricos tan atípicos y evalúe si los mismos son **objetivamente necesarios** para el fin del contrato. De no ser así, su aplicación rígida habría supuesto un **vicio en el criterio de adjudicación** o en las prescripciones técnicas, del que deviene la **exclusión indebida** de Jacobi.”

.- “la exclusión de Jacobi por incumplir las cotas de ES y UC carece de base objetiva suficiente, dado que nuestros valores eran *típicos y correctos según norma*, y que los límites impuestos por EMASESA **no se ajustan a ningún estandar comercial habitual** para carbón activo 12x40. Esta alegación conlleva la **anulación de la exclusión de Jacobi** por dicho motivo, y la necesidad de **repetir o revisar los ensayos** técnicos con criterios proporcionados y acordes a estándares reconocidos.”

.- “...se prescribían unos valores límite para ciertos parámetros físico-químicos y de granulometría del carbón. En particular, se exigieron valores muy estrictos de **tamaño efectivo (ES)** y **coeficiente de uniformidad (UC)** de las partículas de carbono activo granular, supuestamente correspondientes a la fracción de malla 12x40. Estos límites, tal como se desprende del proceso de evaluación, resultaron **mas exigentes** que los valores típicos que establece la norma **UNE-EN 12915 (equivalente a AWWA B604)** para carbones activos de malla 12x40, como se detallará más adelante.

.-“Jacobi presentó oferta en tiempo y forma, aportando un carbón activo granular de **granulometría 12x40 de origen mineral**, junto con las fichas técnicas pertinentes.

.- “En base a los resultados obtenidos, el **Departamento de Agua Potable emitió informe el 29/07/2025** concluyendo que **Jacobi Carbons Espana, S.L.**, junto con otros licitadores (Chiemivall y Kemira), **incurrieron en incumplimientos del PPT** en cuanto a “los límites establecidos en rendimiento de productos y caracterización, no siendo estos subsanables”, por lo que **procedía su exclusión** del procedimiento. En particular, en el caso de Jacobi se le achacó **no alcanzar los umbrales exigidos de tamaño efectivo y coeficiente de uniformidad** (parámetros de caracterización granulométrica), pese a que los valores de Jacobi se encontraban dentro de lo habitual para carbones 12x40 según estándares internacionales.”

Con base en lo expuesto, se solicita al Tribunal **“Reintegrar en el procedimiento a Jacobi Carbons Espana, S.L.** y, en consecuencia, **ordenar la repetición o revisión de los ensayos técnicos** de las muestras presentadas por los licitadores, esta vez aplicando criterios y umbrales técnicamente justificados, acordes con normas reconocidas (EN12915/WWA) y con las condiciones reales de los carbones activos comerciales.

El órgano de Contratación, por su parte, defiende la corrección de la exclusión, el principio *lex contractus*, la discrecionalidad en el establecimiento del objeto del contrato y las prescripciones técnicas por parte de la entidad contratante y la inadmisibilidad de impugnación indirecta de los Pliegos, manifestando que:

- Una parte sustancial del recurso de JACOBI se fundamenta en la alegación de que los parámetros granulométricos exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP) para la Talla Efectiva (ES) y el Coeficiente de Uniformidad (UC) son "*excesivamente restrictivos y ajenos a estándares habituales (12x40)*". Esta alegación constituye, en esencia, una **impugnación indirecta de los pliegos**, la cual es **rotundamente inadmisibile** según la doctrina y la jurisprudencia consolidada de los tribunales administrativos en materia de contratación pública.

.- La presentación de una oferta en un procedimiento de licitación, tal como hizo JACOBI, implica la aceptación incondicionada por parte del licitador del contenido íntegro de los pliegos y la documentación que rige la licitación, sin posibilidad de formular salvedades o reservas.

Si JACOBI consideraba que los requisitos establecidos en el pliego eran desproporcionados, restrictivos o no se ajustaban a los estándares del mercado, debió haber impugnado el pliego directamente en el momento procesalmente oportuno, tras su publicación y antes de la presentación de ofertas, conforme a lo establecido en el RDL 3/2020. Una vez transcurrido este plazo, y al haber presentado una oferta, el licitador pierde la legitimación para cuestionar las bases de la licitación mediante un recurso interpuesto contra un acto posterior del procedimiento, como la exclusión o la propuesta de adjudicación. Permitir lo contrario supondría una clara quiebra de la seguridad jurídica y los principios de preclusión procesal.

.- Los pliegos son la ley del contrato para las partes, y el PPTP del expediente 051/25 especificaba de manera clara y explícita los requisitos para la granulometría, incluyendo la Talla Efectiva (entre 0,65 y 0,75 mm) y el Coeficiente de Uniformidad (entre 1,2 y 1,7).

Estos parámetros eran de "estricto y obligado cumplimiento". EMASESA, como órgano de contratación, tiene la facultad y la discrecionalidad técnica para establecer las especificaciones que considera necesarias para la adecuada prestación del servicio y el cumplimiento del objeto contractual.

Y es que la actuación como órgano de contratación, especialmente en valoraciones técnicas, goza de una presunción de certeza y razonabilidad que solo puede ser desvirtuada si se demuestra un error patente o arbitrariedad, cuya carga de la prueba recae sobre el recurrente. La alegación de JACOBI no ataca la aplicación de los criterios, sino los criterios mismos, lo cual no es admisible en esta fase.

En sus alegaciones a la reclamación, la mercantil CPL GALAQUIM destaca, en sentido similar, la extemporaneidad de la impugnación de los Pliegos y la corrección y ajuste de su oferta a los mismos.

QUINTO.- Expuestas las alegaciones de las partes, ha de partir nuestro análisis de lo establecido en los Pliegos, ley del contrato entre éstas.

La Cláusula 5.1 del PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARTICULARES PARA LA CONTRATACIÓN DEL SUMINISTRO DE CARBÓN ACTIVO GRANULAR DE DOS (2) FILTROS DE LA ETAP CARAMBOLO EN EMASESA. SISTEMA DINÁMICO DE ADQUISICIÓN 329/21. LOTE 9. SUBLOTE 5.I.2. LICITACIÓN 8 Expte.:051/25, dispone literalmente:

5.1. Características técnicas del producto

5.1.1. Características del producto.

El carbón activado estará en forma **granular**. El producto **será virgen**, de fabricación reciente y **no se admitirá producto que haya sido sometido a regeneración**.

El CAG a suministrar deberá cumplir lo especificado en la **Norma UNE-EN 12915-1** "Productos Químicos utilizados en el tratamiento del agua destinada al consumo humano. Carbón Activo Granulado. Parte 1. Carbón Activo Granulado virgen".

EL CAG deberá cumplir los requisitos especificados en el RD 3/2023 de 10 de enero, "criterios técnico sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro", así como el Decreto 70/2009 de 31 de marzo "Reglamento de Vigilancia Sanitaria y calidad de aguas de consumo de Andalucía".

Igualmente, serán de estricto y obligado cumplimiento, las siguientes especificaciones:

- Carbón de Origen Mineral tipo 12x40
- Granulometría inferior a 0.425 mm \leq 5%
- Granulometría superior a 1.70 mm \leq 5%
- Talla efectiva: entre 0,65 y 0,75 mm
- Densidad aparente comprimido: $0,40 < d_{app} < 0,50$ g/ml
- Friabilidad a 750 golpes: $F \leq 10\%$; a 1.500 golpes $F \leq 15\%$
- Coeficiente de uniformidad: $1,2 \leq Cu \leq 1,7$
- Resistencia química o pérdida al ácido: $R_c \leq 8\%$
- Índice de yodo: I.I. ≥ 900 mg/g
- Índice de azul de metileno: I.A.M. ≥ 200 mg/g
- Humedad al envasado: $H \leq 5$ (p) %
- Contenido en cenizas: $C \leq 12$ %
- Humectabilidad: $Hu > 99\%$ (m/m)
- Superficie específica BET: $BET \geq 900$ m²/g

La cuestión de la discrecionalidad del órgano de contratación para el establecimiento del objeto del contrato, las prescripciones técnicas, los requisitos de solvencia y los criterios de adjudicación, respetando la norma y los principios esenciales de la contratación pública, ha sido objeto de análisis en múltiples Resoluciones de este Tribunal (10/2019, 17/2018, 28/2019, 31/2019, 32/2019, 47/2019, 1/2022 o 3/2022), concluyéndose que es el órgano de contratación, el que conector de las necesidades a satisfacer, y conforme a éstas, ha de fijar el objeto del contrato, sus especificaciones técnicas, los requisitos de solvencia y adscripción de medios y los criterios de adjudicación a tener en cuenta a fin de obtener la mayor calidad del servicio y la más óptima satisfacción de las necesidades que con el contrato se pretenden, siempre, eso sí, dentro del respeto a la normativa y principios de aplicación y sin incurrir en arbitrariedad.

Conforme al Pliego, las especificaciones que han de cumplirse quedan claramente establecidas. La literalidad del precepto es clara y determina unas características

concretas que son las que se han considerado necesarias para satisfacer las necesidades que con el contrato se pretenden cubrir y que han sido conocidas por todos los licitadores concurrentes desde el principio, sin que hayan sido objeto de impugnación alguna, por lo que, efectivamente, no procede en este momento procedimental entrar en su análisis.

En efecto, y como acertadamente asumen ambas partes, los Pliegos constituyen la Ley del contrato, no habiendo sido impugnados, habiendo de estarse a lo dispuesto en sus cláusulas, las cuales vinculan tanto a una como a otra.

Este Tribunal ha venido reiterando en sus resoluciones el aceptado principio conforme al cual los pliegos, tanto los administrativos como los técnicos, constituyen la ley del contrato, así como la aplicación de los principios de seguridad jurídica y buena fe que determinan la inadmisión de su impugnación indirecta, destacando la exigencia de claridad en su redacción y las consecuencias de la falta de ésta. (Resoluciones 25/2018, 3/2019, 19/2019, 23/2019, 23/2019, 45/2019 y 50/2019, 17, 18, 19, 25, 27, 35 y 47/2020, 2/2021, 3/2021, 4/2021, 7/2021, 14/2021, 28/2021, 44/2021)

En relación con la impugnación de Pliegos con ocasión de actos posteriores, la inatacabilidad de los Pliegos, a raíz de la adjudicación y los principios de buena fe y seguridad jurídica han sido recogidos, entre otras, en nuestras Resoluciones 25/18, 3/2019, 27/2019 o 16/2022.

La Resolución 27/2019 expone y recoge la doctrina que ha venido evolucionando en este ámbito, en el sentido de atender no sólo a circunstancias objetivas, cuales son el análisis de la concurrencia de los vicios de nulidad de pleno Derecho, sino también a la consideración de las circunstancias subjetivas concurrentes. (Tribunal Central, Resolución 49/2017, STSJ de Madrid de 14 de mayo de 2015, STSJ de Galicia de 17 de noviembre de 2016, Sentencia Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 2007 (recurso 634/2002), Sentencia del TJUE de 12 de marzo de 2015 (asunto C-538/13), concluyendo que, *“frente al mero y exclusivo análisis objetivo de si el vicio del pliego alegado por el recurrente es constitutivo o no de nulidad de pleno derecho, debe analizarse también si se alega con quebranto de las exigencias de la buena fe, por haberse podido alegar en el recurso contra los pliegos interpuesto en tiempo y plazo por un licitador razonablemente informado y normalmente diligente; lo que daría prioridad, como señala el Tribunal Central, en la ponderación de derechos e intereses antes reseñada, al mantenimiento de la inatacabilidad del pliego.”*

La citada Resolución 27/2019, fue objeto de Recurso contencioso-administrativo que finaliza con sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, la cual desestima el recurso contencioso, siendo objeto de casación ante el Supremo, el cual, en Sentencia de 26 de junio de 2025, recurso de casación nº 5848/2022, declara que no ha lugar al recurso de casación, determinando que “El Tribunal de instancia con ese razonamiento está aplicando la jurisprudencia fijada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia dictada en fecha 12 de marzo de 2015 (Asunto C-538/13) que, entre otras cuestiones, aborda el plazo que los licitadores tienen para impugnar las cláusulas contenidas en el Pliego de los contratos cuando no pueden comprender las condiciones de la licitación hasta el momento en el que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informa sobre los motivos de su decisión. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea admite en esa sentencia que, a pesar del vencimiento del plazo para impugnar las condiciones de la licitación, pueden cuestionarse algunas de estas condiciones al impugnar la decisión de

adjudicación del contrato, pero solo en el caso de que un licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informa sobre los motivos de su decisión.

(...)

En definitiva, en este debate casacional, debemos partir de un hecho incuestionable, y es que la entidad recurrente participó en la licitación pública del contrato (...) conociendo tanto el importe del valor estimado del contrato como los elementos que habían llevado a su fijación porque así se recogía en los Pliegos del contrato que no se impugnaron, por lo que, en un principio, ese valor ha quedado ya firme e inatacable.”

A la vista de lo que antecede, los Pliegos, las ofertas y demás documentos obrantes en el expediente, las alegaciones formuladas por las partes, los preceptos legales de aplicación y los esenciales principios de igualdad, transparencia y Pliegos *lex contractus* que han de presidir la actuación en materia de contratación, unidos a los de buena fe y seguridad jurídica, hemos de concluir la desestimación de las alegaciones formuladas en contra de la exclusión, por basarse estas en una impugnación de los Pliegos que resulta extemporánea.

La desestimación de la reclamación planteada contra la exclusión de la reclamante determina la falta de legitimación de esta para impugnar la adjudicación y por tanto la inadmisión de la reclamación contra dicho acto, amén del hecho de que lo que ahora se recurre es la propuesta de adjudicación, pues la adjudicación propiamente dicha fue posterior al recurso, no siendo la propuesta de adjudicación susceptible de impugnación en esta vía.

En efecto, y como ocurriera en el caso analizado en la Resolución 17/2024, la oferta de la recurrente resultó excluida, y partiendo de que la legitimación activa comporta que la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto, y presupone que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la esfera jurídica de quien alega su legitimación, ha de concluirse que siendo el acto impugnado la adjudicación, el interés legítimo de la reclamante en la interposición de la reclamación sólo podría admitirse si la eventual estimación de sus pretensiones condujera finalmente a la adjudicación a su favor y, en consecuencia, si la recurrente no puede resultar en modo alguno adjudicataria, no obtendría beneficio inmediato, más allá de la satisfacción moral de que se admitan sus pretensiones, por lo que procede la inadmisión por falta de legitimación de aquella.

A mayor abundamiento, los informes técnicos del órgano de contratación aseveran el cumplimiento por la adjudicataria de todas y cada una de las especificaciones del pliego concluyendo que “Los ensayos de laboratorio realizados por EMASESA sobre la muestra de CPL GALAQUIM, cuyos resultados se recogen en el Informe de Cumplimiento de las Condiciones Técnicas y el Informe de Caracterización CAG CPL, demuestran que su producto **cumple con todas y cada una de las especificaciones técnicas obligatorias del PPTP** “ y que “los informes técnicos y de laboratorio, que constituyen la base objetiva para la evaluación, **refutan directamente las alegaciones de JACOBI**. La oferta de CPL GALAQUIM ha demostrado su conformidad con todas las prescripciones técnicas del pliego, y su origen mineral está debidamente documentado por certificados válidos aceptados por EMASESA.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar la reclamación en materia de contratación interpuesta en nombre y representación de la mercantil JACOBI CARBONS ESPAÑA, S.L. contra la exclusión de su oferta en el marco de la licitación del contrato de "SUMINISTRO DE CARBÓN ACTIVO GRANULAR DE DOS (2) FILTROS DE LA ETAP CARAMBOLO EN EMASESA", Expediente 051/25 tramitado por la Empresa Metropolitana de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla, por basarse esta en una impugnación extemporánea de los Pliegos.

SEGUNDO.- Inadmitir la reclamación en materia de contratación interpuesta en nombre y representación de la mercantil JACOBI CARBONS ESPAÑA, S.L. contra la propuesta de adjudicación acordada en el marco del contrato de "SUMINISTRO DE CARBÓN ACTIVO GRANULAR DE DOS (2) FILTROS DE LA ETAP CARAMBOLO EN EMASESA", Expediente. 051/25 tramitado por la Empresa Metropolitana de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla, conforme a lo expuesto en el Fundamento Jurídico Quinto de la presente Resolución.

NOTIFIQUESE la presente Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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 TITULAR DEL TRIBUNAL DE
RECURSOS CONTRACTUALES