



Roj: **STS 1190/2026 - ECLI:ES:TS:2026:1190**

Id Cendoj: **28079130042026100054**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **16/03/2026**

Nº de Recurso: **9060/2023**

Nº de Resolución: **319/2026**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **MARIA ALICIA MILLAN HERRANDIS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **TARC 31-07-2020 ,
SAN 6144/2022,
ATS 11965/2024,
STS 1190/2026,
AATS 3903/2026**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 319/2026

Fecha de sentencia: 16/03/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 9060/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 10/03/2026

Ponente: Excm. Sra. D.^a María Alicia Millán Herrandis

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 8

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 9060/2023

Ponente: Excm. Sra. D.^a María Alicia Millán Herrandis

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 319/2026

Excmos. Sres. y Excm. Sra.



D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D.ª María Alicia Millán Herrandis

D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

D. Antonio Narváez Rodríguez

En Madrid, a 16 de marzo de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el n.º 9060/2023 interpuesto por la Asociación de Acción Ferroviaria (CETREN), representada por la procuradora doña Gloria Messa Teichman, y bajo la dirección letrada de don José Luis Villar Ezcurra, frente a la sentencia de 21 de diciembre de 2022, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo n.º 1093/2020. Ha comparecido como parte recurrida la Unión Temporal de Empresas UTE BelgoBVIT, representada por la procuradora doña Berta Rodríguez-Curiel Espinosa, y bajo la dirección letrada de don José Luis Sanz Arribas; así como ADIF-ALTA VELOCIDAD EPE, representada y asistida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª María Alicia Millán Herrandis.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La representación procesal de la Asociación Acción Ferroviaria CETREN interpuso el recurso contencioso-administrativo n.º 1093/2020 ante la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, contra la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) de 31 de julio de 2020, que desestimó el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra la adjudicación de la licitación convocada por ADIF para contratar el servicio para la "Verificación CE de interoperabilidad, en fase de diseño general, de los subsistemas infraestructura, energía y control-mando y señalización en tierra, de las actuaciones en las líneas de red convencional".

SEGUNDO. -Dicho recurso fue desestimado por sentencia de 21 de diciembre de 2022.

TERCERO. -Notificada la sentencia, se presentó ante dicha Sala escrito por la representación procesal de la Asociación Acción Ferroviaria CETREN informando de su intención de interponer recurso de casación y, tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 26 de septiembre de 2023, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

CUARTO. -Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personadas la Asociación Acción Ferroviaria CETREN como recurrente y la Unión Temporal de Empresas UTE BelgoBVIT y ADIF-ALTA VELOCIDAD EPE como recurridas, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 2 de octubre de 2024, lo siguiente:

«1.º) Admitir el recurso de casación núm. 9060/2023, preparado por la representación letrada de la mercantil CETREN contra la sentencia de fecha de 21 de diciembre de 2022, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) de la Audiencia Nacional, dictada en el procedimiento ordinario núm. 1093/2020.

2.º) Declarar que revisten interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia las siguientes cuestiones:

1.- Si, exigiéndose en los pliegos rectores de un contrato una determinada habilitación empresarial o profesional, todos los licitadores que concurren en UTE deben contar con las mismas aun cuando se trata de sociedades que en el conjunto de la agrupación realicen actuaciones que puedan ser consideradas accesorias o complementarias; y

2.- El alcance y extensión del 65.2 LCSP y su diferenciación con los criterios de solvencia técnica o económica en relación con la posible extensión de dicha solvencia.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación: el artículo 65.2 de la LCSP y los pliegos del contrato en su consideración de ley del contrato. Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA».



QUINTO. -Mediante diligencia de ordenación de 4 de octubre de 2024 se dispuso la remisión de las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala para su tramitación y decisión, y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

SEXTO. -La representación procesal de la Asociación Acción Ferroviaria CETREN evacuó dicho trámite mediante escrito de 30 de octubre de 2024 y su pretensión es que por esta Sala se declare:

«1. Que, el requisito de la "habilitación empresarial o profesional" del artículo 65.2 de la LCSP regula un requisito de legalidad relativo a la capacidad del contratista distinto de la solvencia económica y financiera y profesional o técnica;

Que, a diferencia del criterio previsto para la acreditación de la solvencia, la habilitación empresarial o profesional es un requisito personalísimo que no puede ser objeto de extensión de una empresa a otra entre licitadores que integran una UTE;

Que, en coherencia con lo anterior, si los Pliegos rectores de un contrato exigen una determinada habilitación empresarial o profesional, todos los licitadores que concurren en UTE deben contar con la misma de forma completa, aun cuando se trate de sociedades que en el conjunto de la agrupación realicen actuaciones que eventualmente puedan ser consideradas "accesorias" o "complementarias" dentro de la misma prestación objeto del contrato; máxime cuando las empresas miembro de la UTE se han comprometido conjunta y solidariamente, sin distinción alguna, a ejecutar la prestación».

Y, en consecuencia, con estimación del recurso de casación por el que se deje sin efecto la sentencia recurrida, se dicte nueva sentencia por la que esta Sala:

«1. Declare la invalidez de la adjudicación del contrato de referencia a la UTE BELGORAIL-BUREAU VERITAS.

2. Consecuentemente con lo anterior, ordene al órgano de contratación de ADIF la adjudicación del meritado contrato a mi representada, como siguiente licitador mejor clasificado que reúne todos los requisitos exigidos en la convocatoria y los Pliegos por los que se rige el contrato.

3. De forma subsidiaria, ordene la retroacción del procedimiento de licitación al momento de evaluación de la habilitación profesional específica de los licitadores, al objeto de verificar el cumplimiento por todos y cada uno de los licitadores (de forma individual en el caso de las agrupaciones de empresas) con la exigencia de estar habilitados como *DeBopara* todos los subsistemas requeridos en la ejecución de la prestación única del contrato, en la fecha límite de presentación de las proposiciones.

4. De forma subsidiaria a lo anterior, para el caso de que no resulte posible dar cumplimiento a la solicitado en los apartados 2) y 3), reconozca y declare el derecho de mi representada y condene en consecuencia al ADIF al abono de los daños y perjuicios ocasionados a CETREN, a determinar en ejecución de Sentencia, por los gastos incurridos por la participación en licitación.

5. Condene en costas a las entidades recurridas (ex arts. 93.4 y 139.3 LJCA)».

SÉPTIMO. -Por providencia de 6 de noviembre de 2024 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), dar traslado a la partes recurridas y personadas para que presentasen escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó la representación procesal de UTE BelgoBVIT, mediante escrito de 16 de diciembre de 2024; y de ADIF-ALTA VELOCIDAD EPE, mediante escrito de 19 de diciembre de 2024, en los que interesaron la desestimación del recurso de casación.

OCTAVO. -Conclusas las actuaciones y considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 28 de noviembre de 2025 se acordó transferir el procedimiento a esta Sección Cuarta para su señalamiento para votación y fallo.

NOVENO. -Mediante providencia de 9 de diciembre de 2025 se señaló este recurso para votación y fallo el 10 de marzo de 2026, fecha en que tuvo lugar tal acto y se designó Magistrada ponente a la Excm. Sra. Dña. María Alicia Millán Herrandis.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-Proceso de instancia y resolución judicial recurrida.

1.- El 21 de noviembre de 2019 fue publicada en el BOE la convocatoria para la licitación del contrato relativo a la "Verificación CE de interoperabilidad, en fase de diseño general, de los subsistemas infraestructura, energía y control-mando y señalización en tierra, de las actuaciones en las líneas de red convencional", como se indica en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).



2.- Se trata de un contrato administrativo licitado por el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (en lo sucesivo, ADIF), mediante procedimiento abierto y con un presupuesto de licitación de 2.420.000; (IVA incluido).

3.- La recurrente CETREN presentó su oferta a la licitación junto con otras empresas y agrupaciones de empresas, lo que le confiere la condición de licitadora.

4.- El acto de apertura de los sobres con la oferta económica tuvo lugar con fecha 28 de enero de 2020, siendo la mejor oferta la de la mercantil Ricardo Certification Iberia, S.L, que, sin embargo, quedó excluida por no presentar su acreditación como DeBo.

5.- El 26 de junio de 2020, el contrato fue adjudicado por ADIF a la segunda mejor oferta, la de la UTE Belgorail S.A. sucursal España-Bureau Veritas Inspección y Testing S.L, a pesar de que solo una empresa integrante de la UTE (la mercantil Belgorail) contaba con la habilitación profesional completa como DeBo exigida para la ejecución del contrato.

6.- La empresa Bureau Veritas tan solo pudo acreditar su designación por la Administración como DeBo para las ETI relativas al subsistema Control-Mando y Señalización (CMS) y Personas de Movilidad Reducida.

Es decir, Bureau Veritas no reunía la habilitación profesional requerida en los Pliegos rectores del contrato.

7.- Interpuesto recurso especial en materia de contratación frente a la anterior resolución de adjudicación del contrato de referencia, el 31 de julio de 2020 fue desestimado por el TACRC.

8.- La sentencia de 21 de diciembre de 2022, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, desestimó el recurso interpuesto por la parte actora contra la anterior resolución, siendo la cuestión planteada en dicho proceso idéntica a la resuelta en la sentencia de 10 de noviembre de 2022 (Rec. n.º 1359/2020), dictada por el órgano jurisdiccional a *quo* y a la cual se remite literalmente en el FJ. 2º; sentencia esta que fue a su vez recurrida por la ahora recurrente -la Asociación Acción Ferroviaria CETREN- en el RC n.º 858/2023, siendo el mismo admitido a trámite por auto de esta Sala y Sección primera de 24 de abril de 2024, y ha sido señalado para votación y fallo el próximo día 7 de abril.

En lo referido al fondo, la sentencia analiza las normas y condiciones que regulan la licitación, destacando determinadas previsiones del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, del Cuadro de Características, del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y de la Declaraciones Responsables presentadas por las adjudicatarias. También refiere los informes emitidos por ADIF-AV tras el recurso contractual y concluye en su fundamento de Derecho sexto:

«Resulta de lo anteriormente expuesto que no estamos ante un contrato cuyo objeto sea una o varias prestaciones concretas, sino que los servicios contratados eran los necesarios para llevar a cabo la comprobación y certificación de los subsistemas estructurales (Infraestructura, Energía y Control, Mando y Señalización en tierra) en fase de diseño general (proyecto) y la emisión de la correspondiente DVI respecto a las ETI's (Infraestructura, Energía, Personas de Movilidad Reducida, Seguridad en Túneles Ferroviarios y Control-Mando y Señalización) y a la normativa nacional notificada por la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria complementaria, sólo en casos específicos y puntos abiertos, a las ETI's de aplicación a los proyectos de Adif AV.

De tal manera que la verificación se había de hacer de cada subsistema y la normativa básica a aplicar como estándar para la comprobación y certificación de esos subsistemas estructurales en los proyectos sometidos a tal comprobación es la que integran las Especificaciones Técnicas de Interoperabilidad aplicables a los subsistemas o a partes de un subsistema, como dispone la Directiva (UE) 2016/7 ; mientras que la normativa nacional notificada por la AESF es complementaria de la normativa europea y únicamente en supuestos específicos y puntos abiertos.

(...)

Exige el artículo 65.2 de la vigente LCSP que "Los contratistas deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato".

En el presente caso, como se ha expuesto, ambas empresas integrantes de la UTE adjudicataria contaban con habilitación NoBo, es decir con la habilitación para comprobar y verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas de interoperabilidad de todos los subsistemas del contrato y para la emisión de la correspondiente DVI. Siendo esas ETI's la normativa europea de general aplicación. Solo para verificar la normativa nacional complementaria, de excepcional aplicación, una de las entidades tenía habilitación DeBo



parcial, para alguno de los subsistemas, pero la otra entidad tenía habilitación para todos los subsistemas. De manera que la UTE cumplía el requisito de habilitación establecido en el artículo 65.2 LCSP».

SEGUNDO. -El escrito de interposición del recurso de casación.

La Asociación de Acción Ferroviaria (CETREN), tras un resumen de los antecedentes argumenta, en primer lugar, que la sentencia recurrida "colisiona frontalmente" con el artículo 65.2 LCSP, en relación con el artículo 24.1 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), que lo desarrolla estableciendo los requisitos relativos a la capacidad y la solvencia del empresario.

A su juicio, la sentencia recurrida lleva a cabo una interpretación extensiva del artículo 65.2 LCSP "del todo improcedente", pues este -afirma-, impone al contratista contar con la habilitación empresarial o profesional exigible para la realización de la prestación que constituya el objeto del contrato como requisito de capacidad para contratar con el Sector Público; lo que no puede derivar en la posibilidad de extenderse entre miembros de una UTE o de cualquiera de éstos a la propia UTE, ya que se configura como un requisito de legalidad, de carácter personalísimo.

Respecto al artículo 24.1 RGLCAP, esgrime que el mismo establece que en las uniones temporales de empresarios, cada una de las empresas debe acreditar su capacidad y que, si bien permite la acumulación a efectos de determinación de la solvencia, no permite la extensión para acreditar la capacidad profesional. Es decir, aplicado al caso concreto, no permite la extensión de la habilitación profesional para contratar de uno de los componentes de la UTE (Belgorail) a la propia UTE, porque no goza de habilitación completa (totalidad de las empresas).

En esencia, señala que es primordial diferenciar entre los conceptos definidos por la propia LCSP "habilitación empresarial o profesional exigidos para poder realizar la prestación", y "condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica"; pues su distinta naturaleza imposibilita la factibilidad de extensión de la primera entre integrantes de una UTE. Cita y transcribe -para reforzar esta postura- las resoluciones del TACRC n.º 1899/2021, de 22 de diciembre, y n.º 622/2016, de 29 de julio; así como la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 19 de diciembre de 2016 (Rec. 56/2015).

Concluye -en este sentido-, que «(...) fruto de su configuración como un requisito básico de legalidad, la extensión de la habilitación profesional del artículo 65.2 de la LCSP entre licitadores integrados en una UTE no resulta posible ni siquiera en el supuesto de que la sociedad que no reúne tal habilitación realice actuaciones que puedan ser consideradas accesorias o complementarias.

En este sentido, hemos de traer a colación la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León (Sede de Valladolid), de 19 de septiembre de 2016 en el recurso 336/2016 (JUR 2016\234384), que fue invocada en el escrito de preparación como pronunciamiento de contraste frente a la Sentencia de la Audiencia Nacional que aquí se recurre. Tal y como fue desarrollado en el referido escrito de preparación, el TSJ de Castilla y León concluye que la consideración como "complementaria" -respecto del objeto del contrato- de la actividad que ha de realizar el licitador que no dispone de habilitación empresarial resulta indiferente si tal habilitación es exigida en los Pliegos, siendo necesario que todos los integrantes de la UTE cuenten con la misma».

En segundo lugar, se refiere a los pliegos rectores del contrato en su condición de *lex contractus*, que exige -razona- el cumplimiento de una habilitación empresarial completa a todos y cada uno de los licitadores incluidos los que concurren en UTE como requisito de capacidad para poder ejecutar la prestación objeto del contrato, lo que también "omite" la sentencia recurrida. Razona sobre este extremo en los siguientes términos:

«1. La acreditación simultánea de la designación como NoBo y DeBo constituye un requisito de inexcusable cumplimiento por parte de los licitadores para realizar la prestación del contrato;

2. En el caso de las Uniones Temporales de Empresas, la declaración de estar en posesión de la habilitación profesional exigida debe ser realizada POR CADA UNO de los representantes de las empresas que concurren bajo dicha forma».

En síntesis, concluye que como el PCAP requiere estar en posesión de una determinada habilitación profesional para la ejecución de la prestación objeto del contrato, la misma es exigible de forma completa a todos los miembros de la UTE, con independencia de las actuaciones que a meros efectos organizativos asuma cada una de las empresas durante la ejecución del contrato. La prestación de contrato de verificación de la interoperabilidad del sistema ferroviario aun cuando conlleve la realización de diferentes actuaciones no se puede configurar como prestaciones diferenciadas que permitan su ejecución por separado. Para afianzar su tesis se remite al apartado II.6 del Cuadro de Características del PCAP y a la escritura de constitución de la



UTE donde ambas entidades se obligan de forma conjunta y solidariamente a llevar a cabo la prestación del servicio.

TERCERO. -Los escritos de oposición.

A) Del Abogado del Estado.

El Abogado del Estado sostiene que la sentencia recurrida no incurre en las infracciones alegadas y fundamenta su posición en la interpretación conjunta de los artículos 65, 66 y 69 de la LCSP, así como del artículo 24 del RGLCAP.

El artículo 65 LCSP establece que los licitadores deben tener capacidad de obrar, no estar incurso en prohibiciones de contratar, acreditar solvencia o clasificación cuando proceda y contar con la habilitación empresarial o profesional necesaria.

Sin embargo, en el artículo 69 LCSP, aplicable a las UTE, no está previsto que cada integrante cumpla individualmente todas las habilitaciones empresariales o profesionales exigibles para la prestación que constituya el objeto del contrato.

Una vez expuesta su interpretación del artículo 69 LCSP, pasa a interpretar el artículo 24 RGLCAP. El precepto exige que cada empresa de la UTE acredite capacidad y solvencia conforme al régimen de la antigua Ley de Contratos de 2000, normativa que no regulaba habilitaciones profesionales. Por ello, no cabe entender que el artículo 24 incluyera exigencias de habilitación empresarial o profesional inexistentes en su momento.

La STS de 21 de junio de 2021 (RC 7906/2018) confirma que solo los requisitos generales deben cumplirse individualmente; las habilitaciones específicas dependen de la legislación sectorial aplicable.

A continuación, destaca que las habilitaciones profesionales y empresariales exigidas en cada caso no son homogéneas ni responden a la misma finalidad: algunas tienen el carácter de intervención administrativa y otras son meramente técnicas de capacitación profesional.

Por ello, nos dice que sería deseable que los Pliegos determinen expresamente cómo acreditar las habilitaciones en caso de UTE, si no lo hacen, debe prevalecer una valoración conjunta de la capacidad de la UTE para ejecutar el contrato, atendiendo a la aportación de cada empresa.

Entiende que, en el caso analizado, la habilitación empresarial o profesional exigida para ejecutar el contrato tiene un carácter estrictamente técnico, vinculado a la verificación del cumplimiento de normas ferroviarias europeas y nacionales. Y dado el carácter técnico de la habilitación requerida, el principio de proporcionalidad permite aplicar a las UTE el criterio general de acumulación de capacidades, reconocido en el artículo 69.6 LCSP y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La STS de 21 de junio de 2021 recuerda que solo en casos excepcionales puede impedirse la acumulación de capacidades técnicas entre miembros de una UTE, y que excluir la participación cuando uno de los miembros cumple holgadamente los requisitos vulnera los principios de proporcionalidad y de libre concurrencia.

En este asunto, una de las empresas de la UTE disponía de habilitación completa como NoBo y DeBo en todos los subsistemas, y la otra como NoBo en todos ellos y como DeBo en la mayoría (y posteriormente en todos). Dado que la prestación consiste en verificar individualmente distintos proyectos, cada uno con distintas exigencias técnicas y distintas ETIs o normas nacionales aplicables, no puede afirmarse que todas las actuaciones requieran la habilitación DeBo completa.

Sigue diciendo que tampoco puede tratarse la habilitación como un requisito personalísimo, puesto que la LCSP permite subcontratar prestaciones que requieran habilitación específica, lo que evidencia que no es necesaria la posesión individual de la habilitación por todos los intervinientes. La Directiva 2016/797 también admite que las evaluaciones técnicas puedan ser parciales, subcontratadas y realizadas por distintos organismos, previéndose expresamente la posibilidad de subcontratación.

La inexistencia de lotes no convierte la prestación en única o indivisible, pues los servicios deben ejecutarse proyecto a proyecto y pueden requerir habilitaciones distintas según cada caso. La participación idéntica del 50% entre las empresas o su responsabilidad solidaria no alteran el análisis jurídico, pues derivan de obligaciones legales generales para las UTE.

En conjunto, el principio de proporcionalidad exige valorar si la UTE, en su conjunto, puede ejecutar adecuadamente el contrato, lo que en este caso concurre. Por ello, se considera que no procede excluir a la UTE ni acoger el recurso de casación.

A) De la Unión Temporal de Empresas UTE BelgoBVIT.



La representación procesal de la UTE recurrida comienza su escrito dando la razón a la recurrente en lo referido a la habilitación profesional que el artículo 65.2 LCSP regula como requisito de legalidad relativo a la capacidad del contratista, y que éste es distinto a la solvencia económica y financiera y profesional o técnica. Empero, discrepa en lo relativo a que esa habilitación profesional sea un requisito personalísimo que no pueda ser objeto de extensión de una empresa a otra entre licitadores que integran una UTE; y que todos estos licitadores concurrentes deban contar con una determinada habilitación empresarial o profesional de forma completa.

Trae a colación el principio de especialidad (Ley especial prevalece sobre Ley general), en relación a la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, concretamente su artículo 40.3, que transcribe literalmente para aludir que tanto el TACRC como la Sala de la Audiencia Nacional han tenido en cuenta el artículo 65 LCSP, pero que ese precepto, desde su prisma, no resuelve por sí solo la cuestión litigiosa aquí planteada, por lo que considera también aplicable y digna de tener en cuenta la mencionada Ley especial.

A continuación, resalta que ningún precepto de la Ley 31/2007, de 30 de octubre (especial), ni de la LCSP (general), exige lo que la parte recurrente sostiene. Razona que el artículo 65.1 LCSP ni siquiera contempla la agrupación de empresas, y que es el artículo 69 el que lo recoge bajo la denominación "uniones de empresarios" y destaca sus apartados 3 y 6. Respecto al artículo 24.1 RGLCAP, acusa a CETREN de llevar a cabo una interpretación «como conviene a su mejor interés, pero olvidándose de lo que significa y cabe entender por el término "acumulándose", y en razón de esa misma interpretación sesgada no toma en consideración para nada la remisión que se hace al final del texto que transcribe:

"Sin perjuicio de lo que para la clasificación se establece en el artículo 52 de este Reglamento"».

Tras exponer su interpretación sobre el artículo 52 del mencionado reglamento, concluye que «(...) lo que la Ley establece de manera clara y diáfana, es la posibilidad de que cuando concurren a una contratación dos o más empresarios agrupados, a lo que habrá que atender a la hora de valorar su clasificación o habilitación es "a las características acumuladas de cada uno de ellos", de forma tal que si entre todos cumplen con las exigencias de clasificación o habilitación necesarias, la contratación en favor de la nueva agrupación que formen es perfectamente admisible». En apoyo de su postura en este sentido, cita -y transcribe parcialmente- la resolución del TACRC de 31 de julio de 2020, desestimatoria de un recurso igualmente interpuesto por CETREN.

Respecto a la infracción alegada sobre los pliegos rectores del contrato en su condición de *lex contractus*, puntualiza que no estamos ante una infracción de una norma (requisito indispensable para acceder al recurso de casación), sino ante "meros pliegos administrativos" y que, en todo caso, habría que interpretar los mismos no en un sentido estrictamente literal, sino siguiendo las normas legales establecidas conjuntamente en nuestro ordenamiento jurídico. Se remite a los informes elaborados por los servicios técnicos de ADIF en el ámbito del recurso administrativo ante el TACRC, que fueron tenidos en cuenta tanto por ese Tribunal administrativo como por la Sala de instancia.

Por último, cita y transcribe la jurisprudencia que considera aplicable: la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 5 de noviembre de 2014 (EDJ 2014/228565), en la que se citan también otras de "similar sentido", como la sentencia de este Tribunal de 2 de febrero de 2005 (que cita a su vez la de 22 de julio de 1986 y de 16 de noviembre de 1993). Así como la resolución n.º 17/2019, de 8 de mayo, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, la resolución del TACRC n.º 1020/2015, de 3 de noviembre, y la resolución n.º 130/2016, del Tribunal de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

CUARTO.- Antecedentes del caso.

1.- Desde un punto de vista material, el contrato que nos ocupa se enmarca en el ámbito de la denominada interoperabilidad del sistema ferroviario europeo y se regula en la Directiva 2016/797/UE, de 11 de mayo, relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea.

De acuerdo con el artículo 2 de la Directiva citada y el RD 929/2020 (anteriormente RD 1434/2010), para asegurar que un producto, proceso o servicio del sistema ferroviario cumpla con las concretas especificaciones técnicas que resulten de aplicación, ya tengan éstas dimensión europea (ETI) o nacional, existen organismos encargados de certificar su cumplimiento con los requisitos establecidos en la normativa técnica (europea o nacional) y denominados, con carácter general, organismos de evaluación de la conformidad.

2.- Dichos organismos reciben la siguiente denominación por su abreviatura en inglés:

- NoBo: En el caso de la verificación del cumplimiento con las especificaciones establecidas en las normas técnicas europeas (ETI), esos organismos reciben la denominación de "organismo notificado" (Notified Body).

- DeBo: Cuando se trata de verificar el cumplimiento con lo establecido en las normas técnicas nacionales, los organismos de evaluación de la conformidad se denominan "organismo designado" (Designated Body).

3.- El Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (apartado 2) estableció como objeto "la contratación de los servicios a prestar por un Organismo Notificado que a su vez pueda actuar como Organismo Designado (en adelante NoBo/DeBo), dependiendo de las necesidades, para llevar a cabo la comprobación y certificación de los subsistemas estructurales (Infraestructura, Energía y Control, Mando y Señalización en Tierra) en fase de diseño general (proyecto) y la emisión de la correspondiente Declaración de Verificación intermedia (DVI) respecto a las ETI's (Infraestructura, Energía, Personas de Movilidad Reducida, Seguridad en Túneles Ferroviarios y Control- Mando y Señalización) y a la normativa nacional notificada por la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (en adelante AESF) que complementa, en casos específicos y puntos abiertos, a las Especificaciones Técnicas de Interoperabilidad (ETI's) de aplicación a los proyectos que Adif AV desarrolla en el ámbito de sus competencias.

4.- Sobre la realización de esos servicios se establece en la misma norma que: "Se deberá indicar en cada Informe de Verificación Intermedia el alcance concreto de la Declaración de Verificación Intermedia (DVI), en base a los proyectos que se suministren al NoBo/DeBo para la verificación. A todos los efectos los puntos como vías, andenes y/o afecciones a los edificios de viajeros se considerarán incluidos dentro del subsistema de infraestructura a la hora y efectos de su valoración y abono y llevarán asociados, como en el resto de los casos de verificación de subsistemas estructurales, la verificación de las ETI's transversales asociadas de aplicación (Personas de Movilidad Reducida y Seguridad en Túneles Ferroviarios si fuesen de aplicación). También es objeto del Contrato la Verificación (CE), de cualquier afección a vías e instalaciones de red convencional o de otras líneas de alta velocidad, que pueda surgir como consecuencia de los proyectos de alta velocidad (desvíos de la línea, modificaciones de trazado, reposición de vía, modificación instalaciones de control-mando y señalización...), debiendo incluir en el alcance de las Declaraciones de Verificación Intermedias (DVI's) correspondientes, las afecciones a la red convencional incluidas en el proyecto de alta velocidad. Finalizado el proceso de comprobación y verificación, el adjudicatario emitirá una Declaración de Verificación Intermedia (DVI), de acuerdo con el "Anexo V del RD 1434/2010" (modificado por la Orden FOM 321B/2011, de 7 de noviembre y la Orden FOM/2437/2015, de 13 de noviembre). La Declaración de Verificación Intermedia (DVI) deberá hacer referencia a las ETI's y a la normativa nacional notificada, en su caso, respecto a las cuales se haya evaluado la conformidad.

5.- Por su parte, el cuadro de características del contrato del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares contiene la misma descripción del objeto del contrato. Y en el apartado 2 se expone que «Resulta por tanto necesario en fase de diseño general (proyecto), la contratación de un Organismo Notificado (NoBo) que a su vez pueda actuar como Organismo Designado (DeBo), en los casos en los que sea necesario, para encargarse de llevar a cabo la comprobación y certificación de los subsistemas estructurales en fase de diseño general (proyecto) y la emisión de la correspondiente Declaración de Verificación Intermedia (DVI)». En el apartado 3 "Solvencia" se incluyen los subapartados de clasificación; solvencia económica, financiera y técnica; condiciones de solvencia técnica particular; habilitación empresarial exigible para realizar la prestación; integración de la solvencia con medios externos.

En el subapartado 3.4 "habilitación empresarial exigible para realizar la prestación" se establece: "Acreditación como Organismo Notificado (NoBo) y Organismo Designado (DeBo)".

En la cláusula 20 c) 6 del PCAP, en relación con la habilitación empresarial especial, se establece que: «Cuando en el apartado II.3.4., del Cuadro de Características se haya especificado la habilitación empresarial exigible para realizar la prestación, el licitador deberá aportar el documento acreditativo de que cuenta con dicha habilitación (...)».

6.- Las dos entidades integrantes de la UTE adjudicataria contaban con la habilitación como Organismo Notificado (NoBo) para todos los subsistemas del contrato; una de las entidades, BELGORAIL, contaba también con la habilitación DeBo para todos los subsistemas, mientras que la entidad BUREAU VERITAS IYT SA, no disponía de la habilitación DeBo en los subsistemas Infraestructura y Energía y sí para el resto.

QUINTO.- Consideración jurídica sobre la normativa aplicable.

Con el fin de despejar cualquier duda sobre la normativa aplicable conviene recordar que el Preámbulo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), al referirse al régimen jurídico de los contratos vinculados a los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, establece un criterio general claro:

«Todos los contratos que celebren las entidades que tengan la consideración de Administraciones Públicas, independientemente del sector al que se refieran, se regirán por la presente Ley».



Este principio se ve confirmado por la Disposición Adicional Octava, cuyo apartado primero dispone que:

«La adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas que tengan por objeto alguna de las actividades enumeradas en el ámbito de aplicación objetiva de la legislación vigente sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, se regirá por la presente ley, resultando de aplicación la mencionada legislación vigente únicamente para determinar qué contratos tendrán la consideración de contratos sujetos a regulación armonizada».

Por su parte, el artículo 3.2 b) LCSP incluye dentro del ámbito subjetivo de la Ley a las entidades públicas empresariales que reúnan la condición de poder adjudicador, condición que ADIF ostenta.

Conforme con estas previsiones normativas el procedimiento de adjudicación del contrato siguió los tramites de la Ley 9/2017, 8 de noviembre, propios del procedimiento abierto para un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, lo que implica que resultan de aplicación las condiciones de aptitud del artículo 65 LCSP.

SEXTO. -Doctrina de la Sala sobre la habilitación profesional del artículo 65.2 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017.

1. 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 (LCSP), señala:

«CAPÍTULO II

Capacidad y solvencia del empresario.

Artículo 65. Condiciones de aptitud.

1. Solo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incurso en alguna prohibición de contratar, y acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional o, en los casos en que así lo exija esta Ley, se encuentren debidamente clasificadas.

(...)

2. Los contratistas deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato (...).

2. Tal y como se concluye en la sentencia de esta Sala y Sección de 21 de enero de 2026 (RC 192/2023, ECLI:ES:TS:2026:190) la habilitación empresarial que establece el artículo 65.2 LCSP, es una aptitud para contratar, que debe concurrir antes de la expiración del plazo para la presentación de ofertas en el procedimiento de licitación del contrato y que debe subsistir en el momento de la perfección de éste.

Sobre que la habilitación empresarial/profesional es un requisito de aptitud, razona en su FD quinto:

«Entre las condiciones de aptitud que regula el artículo 65 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, además de la capacidad de obrar, no estar incurso en ninguna prohibición para contratar y acreditar su solvencia económica, financiera o profesional que establece el artículo 65.1, se encuentra también la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato, según impone el artículo 65.2 de la misma Ley.

Ciertamente el expresado artículo 65.2 de la Ley de Contratos del Sector Público nos remite a la normativa específica para determinar si resulta exigible una determinada autorización, en relación con esa habilitación profesional, para realizar las prestaciones que integran el objeto del contrato. De modo que no se trata de un supuesto de solvencia económica, técnica o profesional, sino de una habilitación empresarial o profesional específica que se concreta en una autorización administrativa exigida por las normas sectoriales del ámbito sobre el que se proyecta la prestación del contrato, que constituye, por lo que ahora importa, un título de obligado cumplimiento para ejercer la actividad concernida, que en este caso es el transporte terrestre en su vertiente sanitaria.

Esta habilitación empresarial o profesional constituye un requisito que se impone al licitador cuando las normas específicas en materia de transporte terrestre y sanitario así lo establecen, para impedir que pueda contratarse con empresas que no puedan formalizar y cumplir un contrato, porque no se encuentren legalmente facultadas para realizar esa actividad específica, que constituye el objeto del contrato y cuya ausencia determinaría, por tanto, su nulidad».



Y en cuanto al momento para la acreditación del cumplimiento de las previsiones del artículo 65.2 LCSP, en su FD séptimo nos dice:

«La segunda cuestión de interés casacional que determinó la admisión del recurso de casación se centra en el momento en el que la empresa debe contar con la citada autorización. Si ha de ser en el momento de la presentación de solicitudes o en el momento de la formalización del contrato. Y lo cierto es que a tenor de lo expuesto hasta ahora fácilmente se colige que, a tenor de la naturaleza y configuración de la habilitación empresarial y profesional que se concreta en la autorización sectorial a la empresa, el momento precedente es el de presentación de solicitudes.

En efecto, no estamos ante un mero trámite administrativo que ha sido obviado y permite una subsanación posterior, o cuya naturaleza anexa pueda ser cumplida durante el procedimiento de licitación. Se trata de la concurrencia de la autorización sectorial que integra la habilitación profesional o empresarial del *artículo 65.2 de la Ley de Contratos* que, como ya señalamos, constituye una *condición de aptitud* impuesta legalmente para la salvaguarda de los potentes intereses generales concernidos, que antes señalamos, cuando se trata de la materia de transporte terrestre en confluencia con el ámbito sanitario.

Recordemos que la ubicación sistemática de esta habilitación empresarial o profesional en la Ley de Contratos del Sector Público de 2017 se establece al regular la capacidad y solvencia del empresario, cuando en la sección primera se aborda la aptitud para contratar con el sector público y en la subsección primera se fijan las normas generales y normas especiales sobre capacidad de la expresada Ley de Contratos. De modo que resulta de aplicación el *artículo 140 de la citada Ley de Contratos* en relación con el momento de presentación de la documentación acreditativa de los requisitos previos exigidos en este caso. Así es, el apartado 4 dispone que las circunstancias relativas a la capacidad, solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar a las que se refieren los apartados anteriores, deberán concurrir en la fecha final de presentación de ofertas y subsistir en el momento de perfección del contrato. Este último apartado culmina la relación anterior a la que se aplica en términos generales el apartado 4, que también ha de ser aplicada, atendida la naturaleza y contornos que antes hemos expuesto sobre la habilitación empresarial y profesional de aplicación al caso. Además, conviene reparar que en el *apartado 2 del mismo artículo 140, aunque sea por remisión al contenido del artículo 65.2 de la Ley de Contratos*, exige la acreditación de otras circunstancias distintas, como es la mentada autorización sectorial de empresa.

Téngase en cuenta, además, que esta Sala, en *Sentencia de 1 de octubre de 2025 (recurso de casación n.º 2889/2022)*, ha declarado que la condición de aptitud de la habilitación empresarial o profesional es un requisito de legalidad adicional a la capacidad general de las empresas exigido para operar en determinados ámbitos. Y trayendo a colación el dictamen del Consejo de Estado 1983/1995, de 8 de noviembre, señala que *la falta de habilitación profesional supone una falta de capacidad*.

(...)

La conclusión que alcanzamos es la que resulta compatible con la antes citada *Sentencia de 1 de octubre de 2025 (recurso de casación n.º 2889/2022)*, pues esta Sala ha declarado, en el relación con el momento en que debe concurrir la habilitación, que *<<la consideración de que la redacción del 140.4 LCSP implica que el licitador no está obligado a contar con la habilitación profesional o empresarial tampoco se sostiene, puesto que la referencia que hace el artículo 140 a que deben concurrir en la fecha final de presentación de ofertas y subsistir en el momento de perfección del contrato "4. Las circunstancias relativas a la capacidad, solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar a las que se refieren los apartados anteriores..." incluye las circunstancias del apartado 2, "Cuando de conformidad con la presente Ley, el pliego de cláusulas administrativas particulares o el documento descriptivo exijan la acreditación de otras circunstancias distintas de las que comprende el formulario del documento europeo único de contratación a que se refiere el artículo siguiente..." ; por lo que no excluye la habilitación profesional cuando esta sea exigida por el pliego. (...) por lo que claramente está señalando, en línea con la interpretación que hemos realizado del artículo 140.4 de la LCSP, que la habilitación empresarial o profesional (...) que se engloba en los pliegos como requisito de capacidad, debe concurrir en la fecha final de presentación de ofertas y subsistir en el momento de perfección del contrato»*.

SÉPTIMO-Juicio de la Sala.

1.- Las cuestiones de interés casacional a las que debemos dar respuesta se concretan en:

«1.- Si, exigiéndose en los pliegos rectores de un contrato una determinada habilitación empresarial o profesional, todos los licitadores que concurren en UTE deben contar con las mismas aun cuando se trata de sociedades que en el conjunto de la agrupación realicen actuaciones que puedan ser consideradas accesorias o complementarias; y



2.- El alcance y extensión del 65.2 LCSP y su diferenciación con los criterios de solvencia técnica o económica en relación con la posible extensión de dicha solvencia».

2.- Como se deduce de la doctrina de la Sala referida en el anterior fundamento de Derecho, la habilitación empresarial o profesional es un requisito de legalidad de naturaleza estrictamente jurídica, que no puede confundirse con las exigencias de solvencia técnica o económica, que tienen una finalidad y un régimen jurídico propios. Mientras que la solvencia se orienta a valorar la aptitud material del operador económico para ejecutar el contrato, la habilitación profesional o empresarial se configura como un presupuesto adicional de capacidad exigido por la normativa específica indispensable para el ejercicio legítimo de determinadas actividades reguladas por la normativa sectorial cuya exigencia pretende evitar que el sector público contrate con operadores que carezcan de las autorizaciones específicas necesarias para actuar en un determinado ámbito de actividad que constituye el objeto del contrato.

En coherencia con dicha configuración jurídica, la sentencia de esta Sala, Sección Tercera, de 1 de octubre de 2025 (RC 2889/2022, ECLI:ES:TS:2025:4310), fija como doctrina casacional: «En el marco de la adjudicación de un contrato de servicios de seguridad privada sujeto a regulación armonizada, cuando la empresa contratista principal carezca de la habilitación profesional legalmente exigida para realizar todas o alguna de las prestaciones que constituyen el objeto del contrato administrativo, no es posible suplir tal falta de aptitud acudiendo a la subcontratación de determinados servicios de seguridad que aparezcan definidos dentro del objeto del contrato y no sean meramente accesorios o complementarios, aunque la empresa subcontratada disponga de la habilitación necesaria al efecto».

3.- El artículo 69 LCSP, que regula las condiciones que deben cumplir las uniones de empresarios para contratar con el sector público, no recoge expresamente que cada una de las integrantes de la UTE futura deba contar con la habilitación profesional o empresarial exigida en los Pliegos.

Sin embargo, y dado que la habilitación empresarial/profesional del artículo 65.2 LCSP se refiere al cumplimiento de un conjunto de requisitos legales que permiten el ejercicio de la actividad que constituye el objeto del contrato, debe concluirse que cuando para la realización de la prestación contractual sea necesaria una determinada habilitación en los términos previstos en el Pliego que se trate, todos los miembros de la UTE han de disponer de ella.

Esta exigencia deriva no solo del principio de legalidad que rige la contratación pública, sino también del principio de idoneidad y capacidad real del adjudicatario, que impone que cada operador económico que integra la agrupación esté plenamente facultado para ejecutar, por sí mismo, las prestaciones del contrato.

En consecuencia, cuando la falta de habilitación empresarial o profesional afecte a las prestaciones objeto del contrato, éste no puede ser adjudicado a una UTE cuando alguno o algunos de cuyos integrantes carezcan de dicha habilitación, pues ello implicaría una infracción directa de las exigencias del Pliego y una vulneración del deber de selección de un contratista apto para la ejecución del objeto contractual.

Admitir lo contrario equivaldría a permitir que entidades no habilitadas, amparadas en la forma de UTE, accedieran al contrato sin reunir las condiciones legales que individualmente se les exigirían si concurrieran de modo independiente, lo que contravendría la finalidad de las normas sobre habilitación profesional/empresarial y vaciaría de contenido su carácter de requisito de aptitud mínima e insoslayable para la admisibilidad de su solicitud.

4.- El Abogado del Estado subraya el carácter estrictamente técnico de la habilitación empresarial exigida en este caso y, con apoyo en nuestra sentencia de 21 de junio de 2021 (RC 7906/2018, ECLI:ES:TS:2757), sostiene que únicamente de forma excepcional puede excluirse la acumulación de capacidades técnicas entre los miembros de una UTE. Añade que, cuando uno de los integrantes cumple sobradamente los requisitos exigidos, la exclusión de la oferta vulneraría los principios de proporcionalidad y de libre competencia.

La Sección no comparte este planteamiento. En primer lugar, porque la sentencia invocada se refiere exclusivamente al cumplimiento por una UTE de los requisitos de solvencia técnica, que -como ya se ha señalado- obedecen a una finalidad distinta y se rigen por un marco jurídico diferenciado respecto de la habilitación empresarial o profesional. Mientras que la solvencia técnica puede acreditarse mediante la combinación de medios y capacidades entre los miembros de la UTE, la habilitación empresarial, en cuanto título jurídico habilitante para ejercer una actividad regulada, tiene un carácter personalísimo y no es susceptible de ser integrada, suplida o completada mediante la suma de aportaciones de otros operadores económicos.

En este caso concreto, es el propio objeto del contrato -verificación de la interoperabilidad del sistema ferroviario-, puesto en relación con el apartado II.6 del Cuadro de Características del PCAP: "El presente contrato no permite su división en lotes puesto que ninguna de las prestaciones objeto del contrato constituye



una unidad funcional, ni se configura como una prestación lo suficientemente diferenciada como para presentar una sustantividad que permita su ejecución por separado", lo que determina la necesidad de que cada una de las empresas integrantes de la UTE disponga individualmente de las habilitaciones NOBO y DEBO. Se trata de habilitaciones que condicionan directamente la posibilidad jurídica de ejecutar las prestaciones, de forma que no cabe acudir al principio de proporcionalidad ni a la libertad de concurrencia para permitir una acumulación que el ordenamiento no contempla en materia de habilitación profesional. Además, en la escritura de constitución de la UTE no se diferenció la actuación asumida por cada una de ellas.

En consecuencia, no es posible acudir a la suma de capacidades, pues ello vaciaría de contenido la exigencia legal dirigida a garantizar que cada operador esté formal y materialmente autorizado para realizar las actividades objeto del contrato.

En segundo término, la tesis defendida por el Abogado del Estado introduce un notable margen de inseguridad jurídica. El criterio propuesto solo operaría respecto de aquellas habilitaciones empresariales calificadas como "técnicas", conforme a un juicio de valor elaborado caso por caso, sin parámetros normativos claros y con el consiguiente riesgo de soluciones heterogéneas. Esta indeterminación resulta incompatible con el carácter reglado de las habilitaciones profesionales y con la exigencia de objetividad y uniformidad en la aplicación de los requisitos de aptitud para contratar con el sector público.

OCTAVO.- Doctrina casacional.

Las habilitaciones empresariales o profesionales para ser admitido a la licitación de un contrato del sector público a que se refiere el artículo 65.2 de la LCSP constituyen requisitos adicionales de capacidad para determinados contratos y si los Pliegos de un contrato exigen una determinada habilitación empresarial/profesional, todos los licitadores que concurren en UTE deben constar con ésta de forma completa, aun cuando se trate de sociedades que en el conjunto de la agrupación realicen actuaciones que ocasionalmente puedan ser consideradas accesorias o complementarias dentro de la misma prestación objeto del contrato.

NOVENO.- Aplicación al caso.

La aplicación de la doctrina casacional al caso lleva a la estimación del recurso, casando y anulando la sentencia recurrida.

Conforme con el artículo 93.1 de la Ley de esta Jurisdicción, y situándonos como Tribunal de instancia, debemos dar respuesta a las cuestiones y pretensiones ejercitadas en el proceso, con la consecuente estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la parte demandante y anulación de la resolución n.º 868/2020 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de 31 de julio de 2020, que desestimó el recurso interpuesto por la representación de la Asociación de Acción Ferroviaria CETREN contra la adjudicación de la licitación convocada por ADIF para contratar el servicio para la "Verificación CE de interoperabilidad, en fase de diseño general, de los subsistemas infraestructura, energía y control-mando y señalización en tierra, de las actuaciones en las líneas de red convencional".

Anuladas las resoluciones impugnadas, solicita el recurrente que se ordene al órgano de contratación de ADIF la adjudicación del contrato a su favor, en su condición de siguiente licitador mejor clasificado y por considerar que reúne todos los requisitos exigidos en la convocatoria y en los Pliegos rectores del procedimiento.

Sin embargo, esta Sala carece de los elementos de juicio precisos para poder acceder a tal pretensión. En primer lugar, la nulidad de los actos impugnados determina la necesidad de retrotraer el procedimiento al momento inmediatamente anterior al de producción del vicio invalidante, pero no habilita a este Tribunal para sustituir a la Administración en el ejercicio de las facultades que le son propias en materia de apreciación de ofertas, verificación del cumplimiento de los requisitos y adjudicación del contrato.

Debe recordarse que la adjudicación constituye un acto de naturaleza eminentemente técnica, que exige ponderaciones y verificaciones que, conforme a la normativa de contratación pública y a la doctrina reiterada de esta Sala, corresponden al órgano de contratación, sin que puedan ser suplidas por el órgano judicial. Así lo ha declarado, entre otras, la jurisprudencia que enfatiza que el control jurisdiccional no puede extenderse a la sustitución del criterio técnico-administrativo ni a la determinación directa del adjudicatario en procedimientos competitivos, salvo en supuestos excepcionales en los que la ilicitud del acto anulado permita afirmar, con total evidencia y sin necesidad de valoración adicional, cuál habría sido el adjudicatario conforme a Derecho; circunstancias que no concurren en el presente caso.

Además, el examen de las actuaciones revela que la eventual adjudicación al recurrente exige la realización de comprobaciones y valoraciones que exceden del ámbito competencial de este Tribunal, pues afectan a aspectos cualitativos y comparativos entre las ofertas presentadas, así como a la verificación del cumplimiento



de los criterios establecidos en los Pliegos. La Sala carece, por tanto, de la información completa y de la base técnica necesaria para disponer, con plena certeza, la adjudicación solicitada.

En consecuencia, declarada la nulidad de los actos impugnados, corresponde ordenar la retroacción del procedimiento de licitación al momento de evaluación de la habilitación profesional específica de los licitadores, al objeto de verificar el cumplimiento por todos y cada uno de los licitadores (de forma individual en el caso de las agrupaciones de empresas) con la exigencia de estar habilitados como *NoBoy DeBo* para todos los subsistemas requeridos en la ejecución de la prestación única del contrato, en la fecha límite de presentación de las proposiciones, adoptando la resolución que en Derecho corresponda.

DÉCIMO. -Costas procesales.

A tenor de lo establecido por el artículo 93.4 de la Ley de esta Jurisdicción, cada parte correrá con las costas causadas a su instancia y con las comunes por mitad en el recurso de casación.

En cuanto a las costas de la instancia, y de conformidad con lo previsto en el artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede imponerlas a los demandados, si bien su cuantía se limita a un máximo de 1.500 euros para cada uno de ellos, comprensivos de todos los conceptos.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

(1.º) Estimar el recurso de casación registrado con el n.º 9060/2023 interpuesto por la representación de la Asociación de Acción Ferroviaria (CETREN), frente a la sentencia de 21 de diciembre de 2022, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo n.º 1093/2020, que se casa y anula.

(2.º) Estimar el recurso contencioso-administrativo n.º 1093/2020 interpuesto por la representación procesal de la Asociación Acción Ferroviaria CETREN, ante la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, contra la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) de 31 de julio de 2020, que desestimó el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra la adjudicación de la licitación convocada por ADIF para contratar el servicio para la "Verificación CE de interoperabilidad, en fase de diseño general, de los subsistemas infraestructura, energía y control-mando y señalización en tierra, de las actuaciones en las líneas de red convencional", resoluciones que se anulan.

(3.º) Ordenar la retroacción del procedimiento de licitación al momento de evaluación de la habilitación profesional específica de los licitadores, al objeto de verificar el cumplimiento por todos y cada uno de los licitadores (de forma individual en el caso de las agrupaciones de empresas) con la exigencia de estar habilitados como *NoBoy DeBo* para todos los subsistemas requeridos en la ejecución de la prestación única del contrato, en la fecha límite de presentación de las proposiciones, adoptando la resolución que en Derecho corresponda.

(4.º) Estar respecto de las costas a los términos del último de los fundamentos.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.