

INFORME 32/2025, DE 17 DE DICIEMBRE, SOBRE LA PROCEDENCIA DE INCLUIR MUESTRAS COMO MEDIO DE ACREDITACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS PRESCRIPCIONES TÉCNICAS EN CONTRATOS DE SUMINISTRO TRAMITADOS MEDIANTE PROCEDIMIENTO ABIERTO SIMPLIFICADO ABREVIADO.

I.- ANTECEDENTES

Por parte de la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias de Andalucía se solicita informe a esta Comisión Consultiva en los siguientes términos:

“El Decreto-ley 2/2023, de 11 de abril autorizó la creación de la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias de Andalucía (en adelante la Agencia), con la finalidad de atender a las emergencias de forma coordinada, de manera que posibilite una respuesta rápida y eficaz.

Posteriormente, mediante el Decreto 270/2024, de 16 de diciembre, se aprobaron los Estatutos de la citada Agencia, determinando en su artículo 3.2 e) que ésta podrá ejercer las prerrogativas y derechos que atribuye la legislación de contratos del sector público.

La gestión de las emergencias en Andalucía, llevada a cabo a través de la Dirección General de Emergencias y Protección Civil, es ampliamente reconocida por la sociedad andaluza. Por otra parte el Servicio Operativo de Extinción de Incendios Forestales (SEIF), integrado en el Plan de Emergencias por Incendios Forestales de Andalucía (Plan INFOCA), ha alcanzado un alto grado de cualificación, siendo considerado como un dispositivo de extinción de incendios de referencia a nivel estatal y europeo que ya viene participando en todo tipo de intervenciones en el medio natural, constituyéndose además como servicio de intervención propio de la Junta de Andalucía según lo dispuesto en el artículo 17.1 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, lo que supone una oportunidad para afrontar la revisión de la gestión integral de las emergencias en Andalucía.

En primer lugar, es conveniente incidir en la importancia de los contratos de suministros para el INFOCA. Nos encontramos en la necesidad de dotar a los trabajadores que participan en las labores de prevención y extinción de incendios forestales de vestuario y en muchos casos de Equipos de Protección Individual que proporcionan protección frente a los riesgos que pudieran darse durante las actividades de extinción de incendios forestales, así como a los trabajos preventivos. Así, por parte del Servicio de Contratación de la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias de Andalucía (en adelante la Agencia) se están tramitando expedientes de contratación mediante procedimiento Abierto simplificado abreviado como una herramienta que permite alcanzar procedimientos de adjudicación ágiles y que, a su vez, garantizan el cumplimiento de los principios que rigen la contratación pública.

En esta búsqueda de agilización, la Agencia ha optado por exigir entregas de muestras, no como documentación técnica valorable mediante criterio de adjudicación o como documentación acreditativa de la solvencia técnica del adjudicatario, sino exclusivamente a los efectos de acreditar las prescripciones técnicas exigidas en cada expediente.

El pedir las muestras durante la licitación para su comprobación en relación con el PPT, redundaría en una mayor eficacia y agilidad para la Administración, pues desde un principio se puede discernir si el objeto a suministrar cumple o no con las prescripciones técnicas. Si no se hiciera en este momento, y llegásemos a la ejecución para comprobar que la muestra cumple, y no lo hace, la Agencia se vería obligada a resolver el contrato con la tramitación y plazos que ello conlleva y con el perjuicio que supone no poder perfeccionar una nueva licitación hasta que ello ocurra. Volvemos a incidir en que el INFOCA, el material a suministrar es indispensable para la tarea que realizan tratándose en muchos casos de Equipos de Protección Individual.

En la tramitación de los expedientes de referencia, en concreto en el preceptivo informe de Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, éste ha manifestado la existencia de dudas sobre la posibilidad de exigir



muestras en los expedientes tramitados mediante procedimiento Abierto simplificado abreviado , a los solos efectos de acreditar las prescripciones técnicas, ya que se considera que la exigencia de muestras debe estar relacionada o bien con los criterios de adjudicación o bien con la solvencia técnica y profesional, solvencia que no se exige en este tipo de procedimientos.

Por todo ello, se SOLICITA a la Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación Pública, (en concreto la de formular las recomendaciones pertinentes, con carácter general o a un determinado órgano de contratación, si de los estudios sobre los contratos del sector público se dedujeran conclusiones de interés para la Administración), emita informe sobre la procedencia de incluir en los expedientes de contratación de suministros tramitados mediante procedimiento simplificado abreviado, las muestras como medio de acreditación de cumplimiento de los de las prescripciones técnicas.

Se adjunta informe del Servicio de Contratación, informes emitidos por los Letrados de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente y Sostenibilidad.”

II.- INFORME

1. Previamente al examen de fondo de las cuestiones suscitadas conviene tener presente que, en relación con el contenido de los informes, de acuerdo con el criterio reiteradamente sentado (Informes 5/2007, 6/2007 y 6/2009), a la Comisión Consultiva de Contratación Pública no le corresponde informar expedientes en concreto, salvo los supuestos específicos a que se refiere el artículo 2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de este órgano consultivo.

Tampoco compete a este órgano consultivo asesorar jurídicamente a la entidad solicitante para la toma de decisiones en sus expedientes contractuales, cuestión para las que esta dispone de su correspondiente servicio o asesoría jurídica.

Por tanto, los informes que se soliciten habrán de recaer sobre cuestiones que se susciten en relación con la interpretación general de las normas en materia de contratación pública.

Al respecto cabe señalar que la consulta versa sobre la posibilidad de incluir muestras como medio de acreditación del cumplimiento de las prescripciones técnicas en los contratos de suministro tramitados mediante el procedimiento abierto simplificado abreviado, por lo que, al revestir carácter de generalidad, permite un pronunciamiento de esta Comisión Consultiva de Contratación Pública.

2. La Agencia que formula la consulta plantea la viabilidad jurídica de exigir la entrega de muestras en el procedimiento de adjudicación de los contratos de suministro “*exclusivamente*” a los efectos de acreditar el cumplimiento de las prescripciones técnicas exigidas en los pliegos que rigen la licitación, “*no como documentación técnica valorable mediante criterios de adjudicación o como documentación acreditativa de la solvencia técnica del adjudicatario*”.

En el escrito de consulta se justifica una interpretación en favor de la viabilidad del planteamiento anterior por “una mayor eficacia y agilidad para la Administración, pues desde un principio se puede discernir si el objeto a suministrar cumple o no con las prescripciones técnicas”, resultando que, si no se hiciera en ese momento, se llegaría a la fase de ejecución para comprobar si la muestra cumple y, en caso contrario, procedería la resolución del contrato, con los consiguientes perjuicios que ello ocasiona.

Partiendo de lo anterior, se formula la concreta consulta acerca del procedimiento abierto simplificado abreviado y la posibilidad de exigir en el mismo la entrega de muestras “*a los solos efectos de acreditar las prescripciones técnicas*”, frente a posiciones que consideran que la entrega de muestras “*debe estar relacionada o bien con los criterios de adjudicación o bien con la solvencia técnica y profesional, solvencia*



que no se exige en este tipo de procedimientos”. Se acompañan dos informes de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sostenibilidad y Medio Ambiente a favor de una y otra interpretación.

3. Con carácter previo a dar la respuesta a la consulta formulada, es de interés analizar el carácter vinculante de las prescripciones técnicas y el momento procedimental para su verificación.

El artículo 139 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), dispone que *“las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna”*. Esta mención a pliegos y condiciones no se refiere únicamente a las cláusulas administrativas, sino que se extiende a las prescripciones técnicas, tal y como viene confirmando la doctrina, pudiendo citarse, a modo de ejemplo, la Resolución 564/2025, de 26 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía (en adelante, TARCJA) y la Resolución 344/2024, de 7 de marzo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC).

Sobre la naturaleza y el contenido del pliego de prescripciones técnicas particulares, según el artículo 124 de la LCSP, las prescripciones técnicas son aquellas que han de regir la realización de la prestación y definen sus calidades y condiciones sociales y ambientales. Además, el artículo 125 de la misma norma define determinadas prescripciones técnicas y el artículo 126 establece una serie de reglas para el establecimiento de las mismas. Por su parte, es el artículo 68 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP), el que relaciona su contenido, exigiendo que incluya, al menos: *“a) Características técnicas que han de reunir los bienes o prestaciones del contrato; b) Precio de cada una de las unidades en que se descompone el presupuesto y número estimado de las unidades a suministrar; c) en su caso, requisitos, modalidades y características técnicas de las variantes”*.

Respecto del momento procedimental para la verificación del cumplimiento de las prescripciones técnicas, hay que partir de la doctrina de los tribunales de recursos contractuales acerca del papel esencial que tiene el pliego de prescripciones técnicas en la ejecución del contrato: *“si de las especificaciones de la propia oferta cabe concluir, sin género de dudas, que efectivamente se va a producir tal incumplimiento, cabe la exclusión. En efecto, si bien las condiciones que afectan exclusivamente a la ejecución del contrato sólo pueden exigirse al adjudicatario de este y en el momento preciso de su ejecución, ello no significa que sean admisibles las ofertas en las que la descripción técnica no se ajuste a las características requeridas en el PPT”*, según la citada Resolución 344/2024 del TACRC, y otras asimiladas del TARCJA (510/2025, de 22 de agosto).

En este sentido es doctrina reiterada del TARCJA (entre otras, las resoluciones 238/2018, de 8 de agosto, y 353/2024, de 13 de septiembre) y también del TACRC (por ejemplo, la Resolución 1409/2024, de 28 de noviembre), que solo procede la exclusión de la proposición presentada cuando el incumplimiento sea claro, expreso y deducible con facilidad de la oferta, de modo que no quepa duda alguna que la misma es incongruente o se opone abiertamente a las exigencias contenidas en los pliegos. Resulta explicativo sobre estos requisitos del incumplimiento de lo dispuesto en el PPT el siguiente párrafo extractado de la citada Resolución 1409/2024 del TACRC:

“Ello implica que el incumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas ha de ser expreso y claro. Expreso, en tanto no debe haber duda alguna de que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas; claro, en tanto se refiere a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con



facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos".

De igual manera, el hecho de que una empresa licitadora incumpla una exigencia de los pliegos es motivo suficiente para la exclusión de su oferta del procedimiento de licitación, no siendo necesario que se produzcan dos, tres o más incumplimientos (Resolución 616/2025, de 10 de octubre del TARCJA).

De esta forma se admite que, en los términos indicados, el análisis del cumplimiento de las prescripciones técnicas no tiene por qué llevarse a cabo exclusivamente en la fase de ejecución del contrato, sino que puede anticiparse para tener lugar durante el procedimiento de adjudicación del contrato.

No obstante lo anterior, la viabilidad jurídica del rechazo de una proposición por no ajustarse a las prescripciones técnicas, no es una cuestión de construcción meramente doctrinal, sino que es un supuesto que viene contemplado expresamente en los apartados 7 y 8 del artículo 128 de la LCSP, estableciendo la posibilidad de que la persona licitadora, en su oferta, demuestre su cumplimiento mediante alguno de los mecanismos regulados en los artículos 127 (etiquetas) y 128 (informes de pruebas, certificación y otros medios de prueba).

En los preceptos citados se atiende de forma expresa a la comprobación del cumplimiento de las prescripciones técnicas en el procedimiento de adjudicación del contrato, en particular el artículo 128, que regula medios de prueba que demuestren ese cumplimiento y que concluye con regla de aplicación subsidiaria por la que los órganos de contratación puedan aceptar "otros medios de prueba". Si bien no se alude expresamente a la aportación de muestras como medio de prueba, sí se deja abierta esta posibilidad y, en cualquier caso, ni en este precepto ni en el resto del articulado de la LCSP se prohíbe la exigencia de muestras como medio para comprobar el referido cumplimiento de las prescripciones técnicas.

Consecuentemente, con relación a la comprobación del cumplimiento de las prescripciones técnicas a través de la presentación de muestras, ha de indicarse que si se produce la constatación de que los productos ofertados por una persona licitadora, a través de las muestras aportadas, no cumplen con las prescripciones técnicas establecidas en el pliego, en las condiciones antes expuestas (claro, expreso y deducible con facilidad de la oferta), daría lugar al rechazo de la proposición y exclusión del procedimiento de adjudicación del contrato. Con relación al incumplimiento de prescripciones técnicas por parte de las muestras puede acudir a las resoluciones 513/2025 del TARCJA o a la 307/2023 del TACRC.

4. Una vez contrastada viabilidad de rechazar proposiciones en el procedimiento de adjudicación del contrato por el incumplimiento de prescripciones técnicas contrastado a través de las muestras presentadas, se procede a continuación a analizar el trámite o trámites en concreto en los que pueden solicitarse muestras y comprobar el cumplimiento de las prescripciones técnicas.

La LCSP únicamente hace alusión a la entrega de muestras en su artículo 89.1, apartado e), al regular la "solvencia técnica en los contratos de suministro", estableciéndola como uno de los medios, a elección del órgano de contratación, para acreditar esa solvencia técnica ("*Muestras, descripciones y fotografías de los productos a suministrar, cuya autenticidad pueda certificarse a petición de la entidad contratante*"). En los mismos términos se pronuncia el artículo 67.5 del RGLCAP, relativo al contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, al referirse a la "aportación de muestras" como uno de los criterios de selección relativos a la solvencia técnica de la persona empresaria en el contrato de suministro.

A esta consideración de la entrega de muestras como medio de acreditación de la solvencia técnica en el contrato de suministro que hacen la regulación legal y reglamentaria, hay que añadir su aceptación como criterio de adjudicación. En este sentido destacan los informes 41/05 y 4/06 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado (en adelante, JCCPE), que se pronuncian a favor de la presentación de muestras como elemento acreditativo de la solvencia técnica y como criterio de adjudicación. La interpretación efectuada en estos informes continúa vigente al no haber variado el contenido sustantivo de las normas



que estudian y a los mismos se remiten resoluciones de tribunales administrativos más recientes como la Resolución 76/2023 del TARCJA.

En definitiva, el órgano de contratación puede exigir la aportación de muestras como medio para acreditar la solvencia o como elemento valorable en aplicación de criterios de adjudicación. En ambos casos, si se aprecia un incumplimiento de las prescripciones técnicas, claro, expreso y deducible fácilmente de la oferta, se procedería al rechazo de la proposición y la consiguiente exclusión del procedimiento de adjudicación del contrato.

5. Dicho lo que antecede, la cuestión general que se aborda en el presente informe es la relativa a la posibilidad de incluir las muestras como medio de acreditación del cumplimiento de las prescripciones técnicas en los contratos de suministro tramitados mediante el procedimiento abierto simplificado abreviado, regulado en el artículo 159.6 de la LCSP.

La pregunta viene motivada en este tipo de procedimiento simplificado abreviado, porque el artículo 159.6.b) de la LCSP establece una exención para las personas licitadoras “de la acreditación de la solvencia económica y financiera o técnica o profesional”. No obstante, solvencia y cumplimiento de las prescripciones técnicas son aspectos diferentes. Es evidente que, independientemente de que las licitadoras no necesiten acreditar su solvencia, sí que tendrían que cumplir en todo caso con las normas establecidas en los pliegos, conforme al artículo 139 de la LCSP anteriormente citado, no existiendo excepción alguna al respecto.

De esta forma, las conclusiones alcanzadas en los apartados anteriores nos permiten afirmar que la petición de muestras a las personas licitadoras no se circunscribe en exclusiva a la acreditación de la solvencia técnica de las mismas, sino que puede utilizarse para la consecución de objetivos diversos, como enjuiciar la calidad del producto a efectos de valoración o acreditar el cumplimiento de las prescripciones técnicas.

Por tanto, parece lógico entender que la adjudicación del contrato mediante el procedimiento abierto simplificado abreviado recogido en el artículo 159.6 de la LCSP, respecto a la que la Ley no ha establecido trámite alguno para que puedan comprobarse el cumplimiento de las prescripciones técnicas, no es obstáculo para que puedan exigirse muestras como medio de comprobación de ese cumplimiento por parte de las personas licitadoras, ya que, al tratarse de una cuestión diferente a la acreditación de solvencia técnica, no se estaría incumpliendo la norma que exime de ello en este procedimiento abreviado. Si bien la Ley no ha preceptuado nada sobre esta cuestión, también es cierto que no existe prohibición legal al respecto.

En este sentido, el Informe núm. 1/2020 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid analiza la cuestión relativa a los sobres en que las personas licitadoras deben incluir la documentación técnica que no es objeto de valoración. Afirma que, en el caso de los procedimientos abiertos simplificados abreviados (art. 159.6 de la LCSP), esta debe incluirse en el sobre único, reconociendo así sin más matices la posibilidad de exigir el cumplimiento de las prescripciones técnicas también en este tipo de procedimientos:

“La consulta plantea la cuestión de en qué sobre ha de incluir el licitador la documentación técnica que, sin ser objeto de valoración para los criterios de adjudicación, resulta imprescindible para continuar en el procedimiento [...]”

La documentación técnica a presentar por los licitadores puede serlo en relación con los requisitos de solvencia técnica, en relación con los criterios de adjudicación o bien en relación con el cumplimiento de otras prescripciones técnicas establecidas en los pliegos [...].”



La documentación técnica que, sin ser requerida como criterio de solvencia técnica o como criterio de adjudicación, el órgano de contratación considere que ha de acreditar el licitador para poder continuar en el procedimiento, habrá de introducirse en el sobre que resulte más adecuado, en función del procedimiento y forma de adjudicación del contrato [...].

En el supuesto de contratos con criterio único o en el supuesto del procedimiento simplificado abreviado, se incluirá en el único sobre a presentar [...].

En todo caso, el órgano de contratación deberá indicar en el pliego toda la documentación que habrá de incluir el licitador en cada uno de los sobres”.

III.- CONCLUSIONES

- 1.-** El carácter preceptivo de los pliegos que rigen la licitación alcanza también al pliego de prescripciones técnicas particulares, y la constatación del incumplimiento de las disposiciones que lo componen puede tener lugar en fase de adjudicación del contrato y, por tanto, previamente al inicio de su ejecución, siempre que así lo haya contemplado el órgano de contratación, pudiendo conllevar la exclusión de la oferta incumplidora en caso de que el incumplimiento sea claro, expreso y deducible con facilidad de la oferta.
- 2.-** La comprobación del cumplimiento de las prescripciones técnicas por parte de las ofertas presentadas puede hacerse a través de diversos medios, entre los que se encuentra la petición de muestras a las licitadoras participantes.
- 3.-** En los expedientes de contratación de suministro que se tramitan mediante el procedimiento abierto simplificado abreviado, regulado en el artículo 159.6 de la LCSP, es posible exigir la presentación de muestras para acreditar el cumplimiento de las prescripciones técnicas.

Es todo cuanto se ha de informar.