



Recurso nº 230/2020

Resolución nº 491/2020

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

En Madrid, a 2 de abril de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D. L.J.C.L.S. contra la adjudicación del lote 2 de la licitación convocada por la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S.A., S.M.E. (en adelante ENRESA) para contratar el *“Servicio de transporte de personal desde distintas localidades al C.A. El Cabril”*, expediente A32-CO-CB-2019-0016; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Comité de Compras de la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S.A., S.M.E. (ENRESA), mediante un anuncio enviado al Diario Oficial de la Unión Europea el 31 de julio de 2019, y publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 5 de agosto de 2019, convocó por el procedimiento abierto la licitación del contrato de *“Servicios de transporte de personal desde distintas localidades al C.A. El Cabril”*, con un valor estimado de 1.467.636,60 euros.

Segundo. La licitación se desarrolló de conformidad con los trámites previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Con fecha de 23 de octubre de 2019, el Comité de Compras de ENRESA, tras el examen de las ofertas presentadas por los licitadores, acordó de conformidad con la propuesta del Comité de Asistencia Técnica, adjudicar el lote 2 del contrato a la empresa clasificada en primer lugar, AUTOCARES J. MUÑOZ, S.L.

En la adjudicación del contrato fue determinante el criterio de antigüedad de los vehículos ofertados para la prestación del servicio. En este criterio, cuya ponderación máxima son 8



puntos, la oferta del recurrente obtuvo 0 puntos al no presentar la relación de vehículos (con indicación del número de plazas, su antigüedad, kilometraje, así como cualquier otra característica que se considere de interés), acompañados de la ficha técnica y del permiso de circulación, según la cláusula G.1 del Anexo al Pliego de Cláusulas Administrativas.

Tercero. Con fecha de 31 de octubre de 2019, el recurrente presentó en el Registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra la resolución de adjudicación del lote 2 del contrato. En su recurso, solicita que se declare la nulidad de la adjudicación del lote 2 con el fin de que el órgano de contratación emplace a los interesados para que subsanen la falta de aportación de la documentación a que se refiere la cláusula G.1 del Anexo al Pliego de Cláusulas Administrativas.

Cuarto. La Resolución de este Tribunal 13/2020, de 9 de enero, acordó la anulación de la referida adjudicación, ordenando la retroacción del expediente al momento de acreditación de la ficha técnica y permiso de circulación de los vehículos exigidos en el apartado G del Cuadro de Características del PCAP, a fin de otorgar al recurrente plazo de subsanación respecto a la presentación de dichos documentos.

Quinto. En cumplimiento de la citada Resolución, el Comité de Asistencia Técnica de ENRESA, en su sesión del 20 de enero de 2020, acordó requerir al recurrente que aportara la documentación acreditativa de los criterios valorables de forma automática distintos del precio de la oferta presentada. Dentro del plazo indicado, el recurrente presentó la siguiente documentación: contrato de arrendamiento de bienes muebles de fecha 30 de enero de 2020, confirmación de pedido de 7 de octubre de 2019, contrato de características técnicas de la carrocería de 17 de octubre de 2019, tarjeta de inspección de ficha técnica del vehículo de fecha 15 de enero de 2020 (pendiente de matriculación), comprobante de financiación a 21 de octubre de 2019 y pago de primera cuota el 20 de enero de 2020.

A la vista de la citada documentación, el Comité de Asistencia Técnica de ENRESA consideró que no quedaba acreditado que el cumplimiento de los criterios evaluables mediante fórmula distintos del precio concurriera el 6 de septiembre de 2019, fecha final



de presentación de ofertas. Por tanto, el Comité acordó solicitar una aclaración al respecto concediendo al recurrente para ello un plazo de tres días naturales.

El 6 de febrero de 2020, el Comité de Asistencia Técnica aprobó el informe de valoración final y acordó proponer al órgano de contratación la clasificación ordenada de licitadores. De acuerdo con lo señalado en ese informe, no queda justificado que la documentación aportada por el recurrente fuese de fecha anterior al fin del plazo de presentación de ofertas. Partiendo de lo anterior, la Presidenta del Comité de Compras de ENRESA, a propuesta del Comité de Asistencia Técnica, acordó nuevamente la adjudicación del contrato a favor de la empresa AUTOCARES J. MUÑOZ, S.L.

Con fecha 21 de febrero de 2020, D. LJ.C.L.S. interpuso nuevo recurso especial en materia de contratación frente al acuerdo de adjudicación de 17 de febrero de 2020, en el que solicita que se *“estime el presente recurso y anule el Acuerdo de Adjudicación del lote 2 impugnado con el fin de que el órgano de contratación valore la documentación a que se refiere la cláusula G.1 del Anexo al Pliego de Cláusulas Administrativas del Expediente A32-CO-CB-2019-0016 –en relación con el Lote 2- aportada por D. LJ.C.L.S. y provea en consecuencia”*.

Sexto. Con fecha de 27 de febrero de 2020, previo requerimiento de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquel.

Séptimo. La Secretaría del Tribunal en fecha 27 de febrero de 2020 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

Octavo. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 9 de marzo de 2020 acordando mantener la suspensión del lote 2 del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP.

Segundo. D. L.J.C.L.S. está legitimado para recurrir, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, al haber concurrido a la licitación. Establece dicho precepto que *“podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*. Además, el Sr. Ledesma ha quedado clasificado en segundo lugar, con una puntuación de 80,68 puntos, frente a los 84,24 puntos de la empresa clasificada en primer lugar, por lo tanto, si llegase a estimarse su pretensión, podría ser adjudicatario del Lote 2.

Tercero. Tratándose de un acuerdo de adjudicación adoptado en el procedimiento de un contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros, debe considerarse como susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1 a) de la LCSP, en relación con el 44.2 c) de la LCSP.

Cuarto. En relación con el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, debe indicarse que el recurrente lo interpuso el 21 de febrero de 2020, no habiendo transcurrido más de 15 días hábiles desde el día siguiente a la notificación del acuerdo de adjudicación impugnado que tuvo lugar el 17 de febrero de 2020. Por consiguiente, de conformidad con el artículo 50.1 d) de la LCSP, el recurso se ha presentado dentro de plazo.

Quinto. En lo que se refiere al fondo del asunto, el recurso se fundamenta, en síntesis, en que, el recurrente, dentro del plazo señalado al efecto por el órgano de contratación para subsanar la documentación prevista en el apartado G1 del PCAP aportó la relación del vehículo adscrito al contrato en cuestión, el contrato proforma donde se detallan todas las características del mismo, la Tarjeta de Inspección de Ficha Técnica del Vehículo, el documento del primer pago para la adquisición de este y el documento del pedido del mismo. Así mismo, en el escrito presentado el 21 de enero de 2020 se explica claramente



que la oferta del vehículo adscrito al contrato es de fecha de 4 de septiembre de 2019, es decir, anterior a la fecha final de presentación de las ofertas del contrato que tiene lugar el 6 de septiembre de 2019.

Sexto. El órgano de contratación, en el informe evacuado al efecto, señala que toda la documentación que el recurrente ha presentado está fechada y firmada con posterioridad a la finalización del plazo de presentación de ofertas (6 de septiembre de 2019). Tal y como consta en el expediente, la documentación presentada por la citada empresa el 21 de enero de 2020 constaba de: contrato de arrendamiento de bienes muebles de fecha 30 de enero de 2020, confirmación de pedido de 7 de octubre de 2019, contrato de características técnicas de la carrocería de 17 de octubre de 2019, tarjeta de inspección de ficha técnica del vehículo de fecha 15 de enero de 2020 (pendiente de matriculación), comprobante de financiación a 21 de octubre de 2019, pago de primera cuota el 20 de enero de 2020. En particular, el contrato de características técnicas de la carrocería fue firmado el 17 de octubre de 2019, contiene en su encabezado las siguientes fechas: fecha de petición 17/10/2019; fecha oferta: 04/9/2019; fecha fin validez: 16/11/2019.

A la vista de esta documentación, existiendo duda de que el recurrente contara con la documentación exigida en el pliego con fecha anterior al fin del plazo de presentación de ofertas, y considerando que en su escrito el recurrente decía contar con una oferta de fecha 4 de septiembre de 2019, el Comité de Asistencia Técnica acordó darle una nueva oportunidad para acreditar la oferta realizada y aportar la documentación que debió acompañar a su oferta, solicitándole una aclaración al respecto y concediéndole un nuevo plazo de tres días naturales.

En respuesta a esa comunicación, el recurrente presentó: ficha técnica del vehículo emitida el 15 de enero de 2020, autorización de circulación expedida el 28 de enero de 2020, constando este mismo día como fecha de matriculación, contrato de arrendamiento de bienes muebles firmado el 28 de enero del mismo año. El recurrente pudo haber aportado en este segundo plazo de subsanación la oferta que dice tener de fecha 4 de septiembre de 2019. No habiéndolo hecho, no resulta por tanto acreditado que el requisito valorable concurriese en la fecha de presentación de proposiciones, incluso admitiendo, aunque sea dudoso, que una mera oferta tenga igual validez que un contrato proforma.



La retroacción del expediente ordenada por el Tribunal no puede servir para completar la declaración presentada con la documentación exigida en el pliego en el momento en que formuló su oferta. Admitir la acreditación del cumplimiento de los requisitos con fecha posterior al plazo de presentación de proposiciones, vía subsanación, sería una quiebra absoluta del procedimiento y del principio de igualdad entre licitadores.

Confunde el recurrente la adscripción de medios con los criterios de adjudicación del contrato que, siendo efectivamente un compromiso de ejecutar el contrato en las condiciones ofertadas, debían ir acompañados, de acuerdo con el PCAP, de la documentación acreditativa correspondiente, es decir, bien de la ficha técnica de los vehículos y permiso de circulación, en caso de que el licitador dispusiera efectivamente del vehículo en el momento de formular su oferta, bien de un contrato proforma para adquisición de vehículo, en caso de que el licitador aún no dispusiera de dicho vehículo en el momento de formular su oferta. El recurrente no ha aportado documento alguno que pruebe la concurrencia de esas dos circunstancias dentro del plazo previsto para formular su oferta. Por ello, no puede achacar al órgano de contratación que su decisión se fundamente en una interpretación que desvirtúa el contenido del pliego, por cuanto la misma es fruto de su mera aplicación literal.

Séptimo. Expuestas las posiciones de las partes, hemos de partir en el análisis de la cuestión planteada, como ya hicimos en la Resolución de este Tribunal 13/2020, del valor vinculante de los pliegos, auténtica *lex contractus*, con eficacia jurídica, no sólo para el órgano de contratación, sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación, y, particularmente, para las empresas licitadoras (téngase en cuenta, entre otras, la Resolución 408/2015).

De acuerdo con estas consideraciones, es criterio consolidado de este Tribunal la obligación de adecuar las ofertas presentadas a lo establecido en los pliegos. Por consiguiente, debemos remitirnos a lo establecido en el Cuadro de Características del PCAP, en el que se constata que los criterios de adjudicación son todos valorables de forma automática, considerándose, además del precio unitario por tipo de servicio, una serie de criterios que valoran la puesta a disposición para la ejecución del contrato de vehículos con un mejor rendimiento y equipamiento. Así, es objeto de valoración que la antigüedad media de los vehículos propuestos para la ejecución del contrato fuese



inferior a los 8 años máximos previstos en el PPT, el mayor número de vehículos que cumpla con los requerimientos de la norma Euro VI, la disponibilidad de wifi en los vehículos y que éstos dispusiesen de enchufes de 220v y de puertos USB. En efecto, los apartados G y H del Cuadro de Características del PCAP establecen lo siguiente:

“G. PROPOSICIÓN DE CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE FÓRMULA

1. Documentos distintos a la oferta económica cuyo contenido se valore mediante fórmula.

Anexo 5, relación de los vehículos adscritos al contrato (con indicación del número de plazas, su antigüedad, kilometraje, así como cualquier otra característica que se considere de interés), ficha técnica de los vehículos y permiso de circulación. Se aceptará contrato proforma para adquisición de vehículo, que se detalle las características del vehículo.

2. ¿Se admiten mejoras? No

H. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN Y EVALUACIÓN DE OFERTAS

1. Criterio de adjudicación Mejor relación calidad-precio.

*2. Puntuación máxima primera fase (Criterios que dependen de un juicio de valor)
0 puntos*

Criterios y subcriterios primera fase

No procede

*3. Puntuación máxima segunda fase (Criterios valorables de forma automática)
100 puntos.*

Puntuación máxima criterios distintos al precio

20 puntos

Antigüedad vehículos: hasta 8 puntos.

Se valorará la antigüedad media de los vehículos propuestos inferior al máximo de 8 años previsto en el PPT.

La mayor puntuación corresponderá a la media de antigüedad más baja, distribuyendo la puntuación a las restantes ofertas proporcionalmente.

Se contabilizará por meses cumplidos a fecha de final del plazo de presentación de ofertas

Mejora de la calidad ambiental de los vehículos adscritos al servicio: hasta 7 puntos.

Se valorará que el compromiso de adscribir al servicio un vehículo que cumpla con los requerimientos de la norma Euro VI.

La mayor puntuación corresponderá al licitador que se comprometa a dedicar al contrato un mayor número de vehículos Euro VI.

Disponibilidad wifi: 3 puntos.

Se valorará con 3 puntos los vehículos con disponibilidad wifi

Enchufes 220v y puertos USB: 2 puntos

Se valorará con 2 puntos los vehículos con disponibilidad de enchufes 220v (1 punto) y puertos USB (1 punto) en todos los asientos.”

Octavo. Expuesto lo anterior, procede traer a colación la doctrina de este Tribunal sobre la posibilidad de subsanar defectos formales en la oferta técnica o económica. Según la Resolución 463/2014:

“Pues bien, como ya hemos indicado en Resoluciones anteriores (como referencia en la nº 614/2013, de 13 de diciembre), la subsanación de errores u omisiones en la documentación relativa a la oferta, sólo es posible cuando no implique la



posibilidad de que se modifique la proposición después de haber sido presentada. En la citada Resolución, se hacía referencia a la sentencia de 29 de marzo de 2012 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que, entre otras cuestiones, admitía que “excepcionalmente, los datos relativos a la oferta puedan corregirse o completarse de manera puntual, principalmente porque sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos, a condición de que esa modificación no equivalga a proponer, en realidad, una nueva oferta”.

En este mismo sentido, se pronuncia este Tribunal en la Resolución 53/2015 en la que señalábamos que:

“Con carácter previo debe exponerse, aunque sea de manera sintética las conclusiones alcanzadas por la doctrina jurisprudencial y administrativa sobre el régimen de subsanación en procedimiento de contratación administrativa. A este respecto cabe destacar lo siguiente: I) Ante todo se ha de partir de la regla contenida en el artículo 81.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), conforme al cual: “Si la mesa observase defectos u omisiones subsanables en la documentación presentada, lo comunicará verbalmente a los interesados. Sin perjuicio de lo anterior, las circunstancias reseñadas deberán hacerse públicas a través de anuncios del órgano de contratación o, en su caso, del que se fije en el pliego, concediéndose un plazo no superior a tres días hábiles para que los licitadores los corrijan o subsanen ante la propia mesa de contratación”.

Por tanto, la regla general es la concesión de la posibilidad de subsanar al licitador cuya oferta presente defectos u omisiones subsanables. II) En orden a determinar qué defectos u omisiones tienen la consideración de subsanables y cuáles, por el contrario, serían insubsanables, con base en el artículo reglamentario citado, como criterio general orientativo -y teniendo en cuenta la imposibilidad de realizar una lista apriorística exhaustiva de defectos subsanables e insubsanables- se viene admitiendo que son insubsanables los defectos consistentes en la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos en el momento de cierre del plazo de

presentación de proposiciones, y subsanables aquéllos que hacen referencia a la simple falta de acreditación de los mismos (en este sentido, Informe 48/2002, de 28 de febrero de 2003, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa).

Debe tenerse en cuenta, en este punto, que el precepto reglamentario refiere los defectos u omisiones subsanables a la documentación presentada, con lo que estaría aludiendo a omisiones o defectos en los documentos propiamente dichos, no los referentes a los requisitos sustantivos para concurrir al proceso, respecto de los que no se admite subsanación, debiendo cumplirse necesariamente en el momento de presentación de la documentación. Por tanto, lo que debe subsanarse no es la falta del requisito sino la falta de acreditación del mismo. III) Una interpretación literalista de las condiciones exigidas para tomar parte en los procedimientos administrativos de contratación, y un excesivo formalismo que conduzca a la no admisión de proposiciones por simples defectos formales, fácilmente subsanables, es contrario a los principios que deben regir la contratación pública enunciados en el artículo 1 del TRLCSP, la libertad de concurrencia y la eficiente utilización de los fondos públicos, que exigen que en los procedimientos de adjudicación de los contratos deba tenderse a lograr la mayor concurrencia posible, siempre que los candidatos cumplan los requisitos establecidos (en este sentido, Resoluciones de este Tribunal núm. 64/2012 y 177/2012)."

En definitiva, este Tribunal ha venido señalando en numerosas resoluciones que, a efectos de determinar qué defectos u omisiones tienen la consideración de subsanables y cuáles, por el contrario, serían insubsanables, se viene admitiendo que son insubsanables los defectos consistentes en la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos en el momento de cierre del plazo de presentación de proposiciones, y subsanables aquéllos que hacen referencia a la simple falta de acreditación de los mismos.

Aplicando la doctrina expuesta al supuesto que estamos examinando, señalamos en nuestra anterior Resolución que la falta de presentación de la documentación exigida en el apartado G del Cuadro de Características no supone que la oferta del recurrente no reúna los requisitos exigidos, sino, simplemente, la falta de acreditación de los mismos,

de tal manera que debía darse al recurrente plazo de subsanación del defecto observado, pues la falta de presentación de esos documentos tiene la condición de defecto subsanable o meramente formal.

Ahora bien, el examen de la documentación presentada por el recurrente para subsanar la omisión de la documentación indicada pone de manifiesto que los documentos son posteriores a la fecha de finalización del plazo de presentación de proposiciones (6 de septiembre de 2019). En efecto, la ficha técnica del vehículo es de 15 de enero de 2020, la autorización de circulación fue expedida el 28 de enero de 2020, y el contrato de arrendamiento de bienes muebles fue firmado el 28 de enero del mismo año, no habiéndose presentado un contrato proforma para la adquisición del vehículo de fecha anterior a la indicada. Por su parte, la orden de pedido del chasis es de 7 de octubre de 2019, y el contrato de características técnicas de la carrocería es de 17 de octubre de 2019. Por consiguiente, su oferta incurre en un defecto consistente en la falta de cumplimiento, no de acreditación, de los requisitos exigidos en la fecha de finalización del plazo de presentación de las proposiciones, siendo éste un requisito sustantivo para concurrir al proceso no susceptible de subsanación.

De acuerdo con los razonamientos anteriores, este Tribunal no puede sino confirmar la actuación del órgano de contratación, y la adjudicación del contrato a favor de la empresa AUTOCARES J. MUÑOZ, S.L., sin admitir la subsanación de la documentación en los términos reclamados por el recurrente, ya que en caso contrario se vulneraría el principio de igualdad de trato frente a las empresas licitadoras que sí han cumplido con lo exigido en el Pliego.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. L.J.C.L.S. contra la adjudicación del lote 2 de la licitación convocada por la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S.A.,



S.M.E. (en adelante ENRESA) para contratar el *“Servicio de transporte de personal desde distintas localidades al C.A. El Cabril”*, expediente A32-CO-CB-2019-0016.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Téngase en cuenta que el plazo ha quedado interrumpido por la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, salvo que como interesado prefiera realizar el trámite antes de que pierda vigencia el citado Real Decreto.