



**Recurso nº 1079/2020 C. Valenciana 273/2020**

**Resolución nº 1350/2020**

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

En Madrid, a 17 de diciembre de 2020.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. C.A.S., en representación de SEROVIAL, S.L., contra su exclusión de los lotes 1 y 2 de la licitación del contrato de *“suministro, colocación y mantenimiento integral del parque de señalización vertical y horizontal de tráfico de Torrevieja”*, con expediente n.º 89/2017, convocada por el Ayuntamiento de Torrevieja-Comunidad Valenciana, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** Por el Ayuntamiento de Torrevieja se convoca la licitación para la contratación del suministro, colocación y mantenimiento integral del parque de señalización vertical y horizontal de tráfico de Torrevieja, cuyo valor estimado asciende a 384 640 euros. El contrato está sujeto a regulación armonizada, utilizándose para su adjudicación el procedimiento abierto.

La licitación se sujeta a los trámites previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP en lo sucesivo), en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público (RD 817/2009 en lo sucesivo) y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP en adelante)

**Segundo.** El anuncio de licitación fue enviado al Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) en fecha 16 de junio de 2020, publicándose en la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 18 de junio de 2020. En la fecha prevista para la presentación de las ofertas en ambos anuncios, el 20 de julio de 2020, fueron trece los licitadores concurrentes.



**Tercero.** El pliego de cláusulas administrativas particulares que rige la licitación detalla en la Cláusula 10.5 la documentación que deben aportar los licitadores al presentar sus ofertas. En concreto y a los efectos que interesan en el presente recurso, respecto del Sobre B (oferta económica y documentación a evaluar por criterios automáticos), los pliegos establecen que dicho sobre contendrá la oferta económica y otros criterios cuantificables, ajustados al modelo que se incluye en el pliego. A continuación especifica para el Lote 1 lo siguiente:

“Oferta económica y otros criterios cuantificables.

Sobre/Archivo electrónico B.

*El sobre/archivo B se titulará ‘OFERTA ECONÓMICA Y OTROS CRITERIOS CUANTIFICABLES’; debe ir firmado por el licitador, y con indicación del domicilio o a efectos de notificaciones.*

*Este sobre contendrá, en su caso, la siguiente documentación y datos a valorar en el procedimiento:*

- *Declaración responsable en la que indicará el plazo a que se compromete a realizar el suministro de material en el caso de que pueda reducir el plazo de 5 días prefijado en el pliego de prescripciones técnicas y en este mismo pliego.*

*Contendrá, asimismo, la oferta económica en la que se expresará el precio total de ejecución del lote correspondiente del contrato, debiendo fiugrar como partida independiente el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido.*

*El licitador podrá mejorar a la baja el precio de licitación, ajustándose al modelo siguiente:*

#### LOTE 1

*Don ..., provisto de D.N.I. número ..., con domicilio en ..., en nombre propio (o en representación de ..., N.I.F. número ...), declaro conocer el Pliego de Cláusulas Administrativas y de Condiciones Técnicas que han de regir dicha contratación y el expediente para la ‘CONTRATACIÓN DEL SUMINISTRO DE SEÑALES Y ELEMENTOS*



*DE BALIZAMIENTO' y aceptando íntegramente las responsabilidades y obligaciones que imponen las condiciones de la licitación, me comprometo a cumplir el contrato con arreglo a todas y cada una de las condiciones de licitación y las que las mejoran en su caso, y constan en mi oferta, a cuyos efectos manifiesto*

*Que oferto como baja única para todos y cada uno de los precios unitarios indicados en el pliego de prescripciones técnicas el % que se indica ...*

*Lugar, fecha y firma del licitador.*

*Los licitadores deberán indicar la baja única ofertada para todos y cada uno de los materiales indicados en el Anexo de precios unitarios del pliego técnico. Las bajas intermedias se promediarán para intervalo de puntuación. Las ofertas de precio afectarán a los precios unitarios, no al importe máximo del contrato, el cual permanecerá inalterado sea cual sea la baja".*

Análoga previsión se recoge para la documentación que debe incluirse en el sobre B por los licitadores del Lote 2 del contrato.

**Cuarto.** La Mesa de Contratación, en sesión celebrada el 31 de julio de 2020 procede a la apertura de la documentación administrativa y acuerda admitir a los siguientes licitadores para la adjudicación del Lote 1:

1. PROSEÑAL SLU
2. SEYMO
3. SEROVIAL SL
4. VISEVER SL
5. AKRA SEÑAL SL
6. API MOVILIDAD
7. SEÑALIZACIONES JICA ANDALUZA SL
8. SEÑALIACIÓN ROSES



9. TEVASEÑAL, SA
10. SALUDES SERVICIOS INTEGRALES SL
11. SEÑALIZACIONES VILLAR SA

Para el Lote 2, la Mesa de contratación admite a los licitadores siguientes:

1. SEYMO
2. SEROVIAL SL
3. AKRA SEÑAL SL
4. PRO-VIAL C&M
5. API MOVILIDAD
6. SEÑALIZACIONES JICA ANDALUZA SL
7. SEÑALIACIÓN ROSES
8. TEVASEÑAL, SA
9. SALUDES SERVICIOS INTEGRALES SL

En el mismo acto la Mesa de contratación acuerda la exclusión de la mercantil licitadora PRO-VIAL C&M del Lote 1 por incluir la oferta económica en el sobre que contiene la documentación administrativa. Así mismo acuerda excluir tanto del Lote 1 como del Lote 2 a la mercantil MULTISERVICIOS LOZANO, S.L., por haber presentado su oferta fuera del plazo determinado en el anuncio de licitación.

**Quinto.** En sesión celebrada el 18 de septiembre de 2020 la Mesa procede a la apertura del Sobre 2 de cada uno de los licitadores admitidos en el Lote 1 y en el Lote 2. Advertidas por la Mesa la omisión de documentación por parte de ciertos licitadores se acuerda efectuar los requerimientos necesarios. Entre tales requerimientos se encuentra el previsto para la mercantil recurrente, SEROVIAL, S.L., a fin de que en el plazo de tres días naturales aporte la *oferta económica ajustada al del pliego de cláusulas administrativas particulares aprobado al efecto, que, en ningún caso, podrá suponer una modificación/alteración de lo*



ofertado por esa mercantil, en la “Lista de precios” de la plataforma de contratación pública VORTAL, tanto para el Lote 1 como para el Lote 2.

**Sextp.** En fecha 2 de octubre de 2020, la Mesa de contratación acuerda dejar sin efecto el acuerdo adoptado previamente en la reunión celebrada en fecha 18 de septiembre de 2020 en relación con los requerimientos efectuados a los licitadores para la subsanación de sus proposiciones, con base en el artículo 84 del RGLCAP, declarando lo siguiente:

*“Que el pliego de cláusulas administrativa tiene 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.*

*En el presente caso, el pliego de cláusulas administrativas particulares del presente procedimiento, tanto para el Lote 1 y Lote 2, se indica textualmente: “Los licitadores, dentro del plazo concedido al efecto, podrán presentar sus proposiciones, que constarán de dos sobres/archivos electrónicos ... y el segundo (B) contendrá la oferta económica y otros criterios cuantificables, ajustados al modelo que se incluye en el presente pliego.”*

*Expuesto lo anterior, a las mercantiles que no hayan presentado oferta económica ajustada al modelo que se incluye en el PCAP, no procedería conceder trámite de subsanación, ya que esto supondría una ventaja para las mismas, que iría en contra del principio de igualdad de trato, que debe regir la contratación.”*

Apoyándose en el razonamiento transcrito la Mesa de contratación acuerda la exclusión para el Lote 1 y el Lote 2 de varios licitadores que no presentaron en la plataforma de licitación electrónica VORTAL la oferta económica ajustada al modelo que se incluye en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Entre los licitadores excluidos se encuentra la mercantil recurrente.

**Séptimo.** Disconforme con el acuerdo de la Mesa de 2 de octubre de 2020 que declara su exclusión, la mercantil SEROVIAL S.L. interpone el presente recurso especial en materia de contratación, que tiene entrada en registro de este Tribunal con fecha 16 de octubre del año en curso. La mercantil recurrente pretende que se anule su exclusión sosteniendo que en la plataforma de licitación electrónica, al presentar la oferta, en la documentación



correspondiente al Sobre 2 para cada uno de los lotes, permitía únicamente cumplimentar el precio ofertado, sin indicación ni opción de anexar más documentos que los solicitados expresamente.

**Octavo.** El órgano de contratación, en el informe evacuado al amparo de lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, solicita la desestimación del recurso, señalando que la omisión por parte de la mercantil recurrente de los documentos que los pliegos exigen imposibilita tener conocimiento de la oferta económica presentada, sin que proceda el trámite de subsanación, pues ello vulneraría la igualdad de trato de los licitadores.

**Noveno.** La Secretaría del Tribunal en fecha 21 de octubre 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 que ninguno de ellos haya ejercitado este derecho.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** La competencia para conocer del presente recurso corresponde a este Tribunal de conformidad con lo dispuesto en los apartados 2º y 4º del artículo 46 de la LCSP y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 22 de marzo de 2013 (BOE de fecha 17/04/2013), prorrogado mediante Acuerdo de fecha 25 de febrero de 2016 (BOE de fecha 21/03/2016) y nuevamente prorrogado mediante Acuerdo de fecha 16 de abril de 2019 (BOE de fecha 22/05/2019).

**Segundo.** El artículo 44 de la LCSP configura como impugnables a través del recurso especial en materia de contratación los actos relacionados en el apartado 2 cuando se refieran a los contratos que figuran en el apartado 1. En el caso que nos ocupa, estamos ante un acto de exclusión, susceptible de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 44, dictado en el seno de la licitación de un contrato de suministros cuya cuantía supera el umbral de cien mil euros que establece el apartado 1 del artículo 44, lo que conduce a considerar recurrible el acto impugnado.



**Tercero.** El recurso se ha presentado dentro del plazo de quince días que concede el artículo 50.1.c) LCSP, por persona legitimada para ello –la mercantil excluida-, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP, cumplimentando los requisitos formales que la ley establece.

**Cuarto.** Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos de admisión, procede entrar en el fondo del asunto. El recurso interpuesto se funda únicamente en la imposibilidad de aportar los documentos cuya omisión determina la exclusión, pues señala el recurrente que en el apartado correspondiente a la oferta económica en la plataforma de contratación sólo aparecía la opción de cumplimentar el precio ofertado, sin indicar la exigencia de ningún otro documento y sin conceder la opción de incorporar más que los "anexos solicitados".

Frente a tales alegaciones el órgano de contratación defiende la exclusión acordada pues la no presentación por la mercantil recurrente de la oferta económica tal y como se establece en los pliegos impide que pueda tenerse conocimiento de sus términos, sin que proceda trámite de subsanación. Aporta además el informe del Departamento de Seguridad y Calidad de la Información de Vortal (plataforma utilizada para la licitación), en el que se declara que no consta que hayan existido errores en el funcionamiento de la plataforma durante la presentación de ofertas en el expediente que aquí nos ocupa, y se certifica que cualquier licitador pudo adjuntar documentos adicionales no requeridos en el formulario de respuesta además de los "anexos solicitados", es decir que el licitador pudo adjuntar el modelo de proposición económica requerido en el pliego de la entidad contratante.

En primer término, hemos de recordar que el órgano de contratación está legitimado para conceder a los licitadores un trámite de subsanación de la documentación aportada, si bien este trámite no corresponde a todo licitador en cualquier supuesto, sino que está sometido a ciertos límites y condiciones que ha ido perfilando el Tribunal Supremo, de cuya jurisprudencia se hace eco la doctrina de este Tribunal. Podemos citar, por todas, la Resolución nº 1069/2019, que sintetiza la doctrina de este Tribunal sobre la posibilidad de subsanación, señalando lo siguiente:

*«Es elocuente, en este sentido, que 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; en adelante, RGLCAP) sólo se refiera a la subsanación de defectos en la documentación administrativa, y si es verdad que dicho precepto no puede ser interpretado “sensu contrario” vedando toda posibilidad de conceder ocasión de salvar los se presenten en las ofertas, sí que debe servir como criterio interpretativo de exigencia de mayor rigor en la determinación y concreción de las mismas (cfr.: Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de marzo de 2014 –Roj SAN 1684/2014-)*

*Por ello, el Tribunal Supremo se ha mostrado cauto a la hora de pronunciarse sobre la subsanación en de errores u omisiones en la oferta. La ha admitido cuando se trataba de errores puramente formales y de fácil remedio, como la firma de la proposición económica (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 6 de julio de 2004 –Roj STS 4839/2004y 21 de septiembre de 2004 –Roj STS 5838/2004-), la representación del que suscribió la oferta (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 9 de julio de 2002 –Roj STS 5093/2002-) e incluso cuando se trataba de la acreditación documental de un elemento que el Pliego consideraba como criterio de adjudicación y que se había invocado expresamente en la proposición aunque no justificado de manera suficiente (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo; Sala III, de 25 de mayo de 2015 –Roj STS 2415/2015-). A estos efectos, el Alto Tribunal ha enfatizado que la preclusión de aportaciones documentales tiene por objeto evitar sorpresas o “estratagemas poco limpias”, rechazando por ello posturas formalistas que conduzcan a la exclusión de licitadores por defectos fácilmente subsanables, por entender que ello contravendría el principio de libre concurrencia (cfr.: Sentencias ya citadas de 21 de septiembre de 2004 –Roj STS 5838/2004-y 9 de julio de 2002 –Roj STS 5093/2002-).*

*Sin embargo, el mismo Alto Tribunal ha rehusado extender tales consideraciones al cumplimiento de otras formalidades exigidas en los pliegos, como la inclusión de un anexo resumen de las características de la oferta (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 12 de abril de 2012 –Roj STS 2341/2012-, que resalta la necesidad de respetar la igualdad entre los empresarios concurrentes) o la firma de ingeniero en la propuesta técnica, por entender en este caso que afecta al contenido material de la misma (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 21 de julio de 2011 –Roj STS 5023/2011-), respecto del cual entiende que no cabe subsanación (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 10 de noviembre de 2006 –Roj STS 7295/2006-).*



*Esa doble tendencia se halla presente en la jurisprudencia comunitaria. Así, por un lado, ésta se muestra proclive a admitir la subsanación de errores en la fase de admisión a la licitación, permitiendo al órgano de contratación reclamar documentos sobre la capacidad o situación personal del empresario que no fueron aportados por éstos pese a exigirse en el pliego, y siempre que en él se hubiera previsto en tales casos la sanción de exclusión (cfr.: Sentencias TJUE, Sala Décima, de 10 de octubre de 2013 -asunto C-336/12-y 6 de noviembre de 2014 –asunto C-42/13-). Sin embargo, se muestra mucho más cauta cuando los defectos afectan a las ofertas, pues, en ellas sólo considera ajustadas las meras aclaraciones o correcciones de errores materiales manifiestos, y además con el límite de que no suponga una nueva oferta (cfr.: Sentencia TJUE, Sala Cuarta, 29 de marzo de 2012 -asunto C-599/10-) así como en los casos en los que la ambigüedad de las ofertas pueda explicarse de modo simple y disiparse fácilmente (cfr.: STGUE, Sala Quinta, 10 de diciembre de 2009 –asunto T195/08-)».*

En definitiva, si los defectos u omisiones en la documentación presentada se advierten en la segunda fase del procedimiento, que comprende la valoración de las ofertas - como ocurre en el caso que nos ocupa-, la posibilidad de subsanación ha de abordarse con prudencia, respetándose en todo momento la libre concurrencia y la igualdad de trato entre los licitadores, principios que inspiran la contratación pública y que vienen expresamente plasmados en el artículo 1 de la LCSP, y sin que en ningún caso dicha subsanación pueda llevar consigo la modificación de la oferta presentada.

En aplicación de esta doctrina se viene reconociendo la posibilidad de conceder a los licitadores un trámite de subsanación para efectuar aclaraciones o correcciones de los errores materiales apreciados en la documentación aportada con un límite infranqueable: que la oferta permanezca inalterable. Este trámite de subsanación, en virtud del principio antiformalista, se extiende igualmente respecto de defectos formales, si bien con el mismo límite de inmutabilidad de la oferta económica. A título ilustrativo citar la Resolución 651/2018, de 6 de julio, que establece lo siguiente:

*«Pero, este principio antiformalista se entiende respecto de la posibilidad de subsanación de los defectos de las proposiciones presentadas por los licitadores, pero solo cuando se trate de defectos puramente formales, esto es, de errores u omisiones en aspectos no*

esenciales de la oferta, que puedan ser susceptibles de ser corregidos, sin que dicha corrección o subsanación implique una modificación de la oferta. Así resulta de lo dispuesto por este Tribunal en diversas resoluciones, como son, entre otras, la Resolución número 831/2017, de 15 de septiembre de 2017, en la que se relaciona el principio antiformalista con un verdadero derecho de subsanación atribuible al licitador, pero solo respecto de defectos puramente formales de su proposición. Así, podemos leer allí lo siguiente (Fundamento de derecho sexto): “(...) derecho de subsanación que corresponde a ese licitador, so pena de infringir el principio “pro actione” que ha de presidir todo contrato público y de la aplicación en todo contrato de un criterio favorable a la admisión de las ofertas presentadas, lo que va en línea con una interpretación antiformalista del art. 151 del TRLCSP y del 81 de su Reglamento de desarrollo. Es decir, en un contrato público deben ser cumplidas unas exigencias de forma, que todo licitador ha de respetar, para acreditar la validez de las ofertas presentadas, así como para asegurar la aplicación al caso del principio de igualdad entre todos los licitadores que concurran a un contrato. Pero estas exigencias formales no deben ser tan estrictas que constituyan barreras de acceso a las licitaciones, haciendo que la falta de subsanación de una deficiencia formal, limite un derecho de los licitadores. Y todo ello, en el bien entendido de que se trate de una deficiencia meramente formal, esto es, en ningún caso este criterio antiformalista que se propugna puede atentar contra la acreditación de los requisitos más básicos de personalidad o representación de las empresas licitadoras, lo que ocurriría en casos como en los supuestos en que no se hubiera presentado la escritura de constitución de una sociedad, o la de apoderamiento de un representante, etc.»

En el presente supuesto no estamos ante una oferta que adolezca de un error material o que no vaya acompañada de los documentos justificativos oportunos, sino que nos encontramos ante un licitador que no aporta la proposición económica en la forma exigida por los pliegos, que son lo suficientemente claros en cuanto a los documentos a aportar. Ello no solo supone la vulneración de lo dispuesto en el artículo 139 de la LCSP, sino que además impide al órgano de contratación conocer con exactitud los términos de la oferta económica del licitador. De este modo, cualquier trámite de subsanación que eventualmente se pudiese conceder a la mercantil recurrente para subsanar la omisión detectada llevaría consigo no ya una alteración de la oferta, sino que lo que en definitiva se estaría permitiendo es la presentación de una oferta, sin la posibilidad de controlar si los



términos de esta oferta coinciden con la que inicialmente se pretendía presentar, lo cual vulnera flagrantemente el principio de igualdad de trato entre licitadores.

Estaríamos ante una distinta situación si hubiese existido efectivamente algún error en la plataforma de contratación electrónica en la que los licitadores debían incorporar sus proposiciones y documentación; sin embargo, en el presente supuesto, no han existido errores en el funcionamiento de la plataforma, pues así lo establece en su informe el departamento encargado de la gestión de la misma. Esta ausencia de errores viene confirmada también por el hecho de que varios de los licitadores sí han incorporado la oferta económica tal y como se exigía en el pliego, continuando con ellos la licitación del contrato. La falta de diligencia de la mercantil recurrente al incorporar en la plataforma de contratación la documentación exigida en los términos exigidos por el pliego de contratación no puede imputarse por consiguiente al órgano de contratación ni a la plataforma utilizada para tramitar la licitación.

Lo expuesto nos lleva a desestimar el recurso interpuesto, habida cuenta de que atendidas las circunstancias concurrentes no procedía conceder a la mercantil recurrente la posibilidad de subsanar los errores apreciados en la documentación aportada.

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. C.A.S. en representación de SEROVIAL, S.L. contra la exclusión acordada en la licitación convocada por el Ayuntamiento de Torreveja- Comunidad Valenciana para la contratación del suministro, colocación y mantenimiento integral del parque de señalización vertical y horizontal de tráfico de Torreveja,

**Segundo.** 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 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.