



Recurso nº 1561/2022 C. A. Castilla-La Mancha 118/2022

Resolución nº 1597/2022

Sección 1ª

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

En Madrid, a 22 de diciembre de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.F.A., en nombre y representación de INVELON TECHNOLOGIES, SL contra el acuerdo por el que se le excluye de la licitación del contrato de suministro para la *“Adquisición de equipamiento especializado y servicios de soporte de atención a usuarios del sistema de servicios sociales y atención a la dependencia de Castilla-La Mancha. Plan de Recuperación, transformación y resiliencia – Financiado por la Unión Europea – Next Generation EU”*, lote 3, dentro del Plan de Autonomía Digital, convocado por la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, expediente 2022/010973; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha convocó licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria para la adjudicación del siguiente contrato de suministro: *“Adquisición de equipamiento especializado y servicios de soporte de atención a usuarios del sistema de servicios sociales y atención a la dependencia de Castilla-La Mancha”*. El contrato se licita dentro del denominado Plan de Autonomía Digital, con nº de expediente 2022/010973. Está financiado por la Unión Europea, Fondos NEXT GENERATION EU. Su valor estimado del contrato asciende a 6.287.982,99 €.



El anuncio de licitación fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público con fecha 24 de septiembre de 2022 y en el Diario Oficial de la Unión Europea con fecha 27 de septiembre de 2022.

El contrato se dividió en lotes, siendo objeto de este recurso la exclusión de la recurrente del lote 3, relativo al Suministro, instalación y configuración de gafas de realidad virtual. En dicho lote se han presentado dos ofertas: la de la recurrente, INVELON TECHNOLOGIES SL y la de la empresa INETUM ESPAÑA, SA.

Segundo. Seguido el procedimiento por sus trámites, el 31 de octubre de 2022 la mesa de contratación procedió a la apertura de los sobres electrónicos nº tres, relativos a las ofertas económicas y criterios de adjudicación cuantificables mediante fórmulas, cifras o porcentajes. Examinada la documentación presentada por la recurrente, se constató que no había presentado el Anexo XV, modelo de declaración responsable de cumplimiento de requisitos mínimos exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT). En consecuencia la mesa acordó dar trámite de subsanación a INVELON, trámite que es cumplimentado por INVELON en fecha 4 de noviembre, dentro del plazo conferido al efecto. Constatado por la mesa de contratación que en dicho trámite se adjunta el modelo Anexo XV sin firmar, nuevamente se requiere a INVELON para subsanar la omisión de firma; subsanación que es cumplimentada por la recurrente el mismo día del requerimiento, teniéndose por subsanado finalmente el defecto por la mesa de contratación, de modo que la documentación fue remitida a los servicios técnicos para su valoración.

Tercero. Con fecha 15 de noviembre de 2022 el Jefe de Servicio de Gestión del Puesto de Trabajo de la Dirección General de Administración emitió informe sobre la valoración de la documentación técnica presentada en el lote 3, informe que es acogido por la mesa de contratación y que concluye que la propuesta de INVELON no cumple con algunas de las características que el PPT exigía con carácter mínimo, en concreto la tableta digital incluida en el sistema de seguimiento ocular ofertada, que no cumple con los siguientes requisitos mínimos exigidos en el Pliego: 1/ Sistema operativo. Los PPT exigen como mínimo Windows, teniendo el producto ofertado la especificación: Apple iPad 15; 2/ Conectividad. Los PPT exigen como mínimo WiFi 6, Bluetooth 5.5 y USB 3.0. El producto ofertado solo especifica



802.11 a/b/g/n/ac y Bluetooth 4.2; y finalmente 3/ Conectores: Los PPT exigen Mínimo 1x USB 3.0 y 1x-USB C, ofreciendo la tableta ofertada Conector Lightning.

En consecuencia, al no cumplir la tableta ofertada algunos de los requisitos exigidos como mínimos en el PPT, se acuerda la exclusión de INVELON en la reunión de la mesa de contratación celebrada el 17 de noviembre, acuerdo que es notificado a esta empresa el 18 de noviembre de 2022.

Cuarto. Contra este acuerdo se interpone, en fecha 18 de noviembre de 2022 ante el órgano de contratación, el presente recurso especial en materia de contratación por INVELON. En su recurso, tras exponer los trámites de subsanación conferidos y su cumplimentación, solicita que se aclare el motivo de exclusión de su oferta, dado que ha aportado la documentación requerida en los plazos señalados. En el recurso no se hace ninguna mención al incumplimiento de requisitos técnicos por el cual se excluye su oferta de la licitación y que consta en el acuerdo de exclusión notificado.

Quinto. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el art. 56.2 de 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP) y 28.4 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre. En él, el órgano de contratación se opone al recurso alegando que la oferta de INVELON incumple algunos requisitos técnicos exigidos con carácter mínimo en el PPT, en concreto las exigencias de sistema operativo, conectividad y conectores de la tableta digital incluida en el sistema de seguimiento ocular. Alega además que en su recurso INVELON tan solo hace referencia a los trámites de subsanación conferidos ante la omisión en la documentación del sobre nº tres del Anexo XV y a la omisión de firma una vez aportado dicho Anexo tras el requerimiento; trámites que carecen de relevancia en el acuerdo de exclusión adoptado dado que finalmente se tuvieron por subsanados ambos defectos a la licitadora ahora recurrente.



Alega el órgano de contratación que el motivo de la exclusión consta claramente explicado en el acuerdo notificado: la falta de cumplimiento de algunos requisitos mínimos exigidos por el PPT para la tableta digital que oferta en el sistema de seguimiento ocular; incumplimiento que se le indica con claridad y detalle en el acuerdo de exclusión, y del que nada alega al interponer el presente recurso especial. Por ello solicita se desestime el recurso interpuesto.

Sexto. La Secretaría de este Tribunal dio traslado con fecha 25 de noviembre de 2022 del recurso interpuesto al resto de licitadoras que han participado en el procedimiento de contratación a que se refiere el acuerdo recurrido para que pudieran, si a su derecho conviniera, hacer alegaciones al recurso; no habiendo ninguna de ellas evacuado el trámite conferido.

Séptimo. Al tratarse de un contrato financiado con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el art. 58.2 b) del Real Decreto-Ley 26/2020, de 30 de diciembre exige que el órgano competente para resolver, en el plazo de cinco días hábiles desde la interposición del recurso, se pronuncie expresamente sobre la concurrencia de alguna de las causas de inadmisibilidad establecidas en la LCSP y sobre el mantenimiento de las medidas cautelares adoptadas, habiéndose dictado por este Tribunal Resolución de fecha 1 de diciembre de 2022 en que se declara *prima facie* la no concurrencia de ninguna causa de inadmisibilidad del recurso interpuesto –sin perjuicio de lo que pueda acordarse en esta Resolución- así como la decisión de no adoptar medidas cautelares.

Este recurso se ha tramitado con preferencia y urgencia, por venir así exigido en el artículo 58.2 del Real Decreto-Ley 6/2022.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso, que debe calificarse como especial en materia de contratación, se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP, art. 22.1.1º del RPERMC y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 24 de septiembre de 2020 (BOE de fecha 03/10/2020).



Segundo. El recurso se interpone contra el acuerdo de exclusión de la recurrente el proceso de licitación arriba indicado, en concreto en el lote 3. Dispone el art. 44.1 LCSP que:

“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

- a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros”.*

Luego el contrato a que se refiere el acuerdo recurrido (contrato de suministro con un valor estimado superior a cien mil euros) está dentro de los contratos susceptibles de recurso especial.

Por su parte, el apartado 2 de la LCSP señala que *“Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones: “b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149”.*

De modo que debe concluirse que el recurso se interpone contra un acto que tiene el carácter de recurrible.

Tercero. El recurso se interpone por persona legitimada. Dispone al efecto el artículo 48 de la LCSP en su primer párrafo lo siguiente: *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”.* Habiendo INVELON participado en la licitación y resultado excluida, es innegable que la presente Resolución afecta directamente



a la esfera de sus derechos e intereses legítimos, al decidir sobre la conformidad o no a Derecho del acuerdo de exclusión.

Cuarto. Se han cumplido las formalidades de plazo y demás previstas en la LCSP para la interposición del presente recurso.

Quinto. Entrando en el fondo de la cuestión debatida, debe analizarse la conformidad a Derecho del acuerdo de exclusión de la oferta de la recurrente del proceso de licitación.

La recurrente en su escrito de interposición del recurso tan solo hace referencia a los trámites de subsanación de documentación que cumplimentó a requerimiento de la mesa de contratación, solicitando se aclare su exclusión del proceso de licitación dado que cumplió con todos ellos.

Como se ha expuesto en los antecedentes de hecho de esta Resolución, la mesa de contratación tuvo por subsanadas las omisiones que dieron lugar a los dos requerimientos de subsanación de documentación. La exclusión de INVELON se acordó por no cumplir la tableta digital incluida en su oferta ciertos requisitos técnicos, siendo este motivo y el detalle de los requisitos incumplidos explicados en el acuerdo de exclusión. De modo que no se comprende por qué solicita la recurrente que se aclare el motivo de su exclusión, al constar claramente explicado en el acuerdo recurrido.

Entrando, pues, a valorar la conformidad a Derecho de este acuerdo, ha de señalarse lo siguiente. Tal y como se ha expuesto en los antecedentes de hecho de esta Resolución, el PPT que rige el presente proceso de licitación fija los requisitos técnicos que, con carácter mínimo, han de cumplir los elementos a suministrar en el contrato. En concreto señala el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares respecto de los requisitos técnicos a cumplir por los elementos a suministrar y documentación a incluir en el lote 3, lo siguiente:

“Documento de especificaciones técnicas de todos los dispositivos (gafas de realidad virtual, sistemas de seguimiento ocular, consolas de videojuegos), que incluya la marca y modelo, así como todos los requisitos mínimos exigidos y aquellos que la empresa haya ofertado y vayan a ser objeto de valoración. Este documento deberá ser emitido por el fabricante.



- En cuanto al software de gestión de residencias se deberá incluir la siguiente documentación:

- Documento de especificaciones funcionales de cada uno de los 3 tipos de software de gestión de residencias exigidos en PPT.

- En cuanto al dispositivo de seguimiento ocular se deberá incluir la siguiente documentación:

- Documento acreditativo de dispositivo médico Clase 1, según el reglamento Europeo UE 2017/745

- En cuanto al brazo articulado del dispositivo de seguimiento ocular se deberá incluir la siguiente documentación:

- Documento acreditativo de Dispositivo clasificado MDR según el Reglamento (UE) 2017/745 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de abril de 2017 sobre los productos sanitarios, por el que se modifican la Directiva 2001/83/CE, el Reglamento (CE) n.º 178/2002 y el Reglamento (CE) n.º 1223/2009 y por el que se derogan las Directivas 90/385/CEE y 93/42/CEE.

Si no se presentara la documentación acreditativa de los criterios de adjudicación ofertados, o ésta no permitiese la correspondiente verificación, el criterio al que afecte no será objeto de valoración.

En caso de discrepancia entre el contenido de la oferta (Anexo V) y la documentación acreditativa de los criterios de adjudicación, únicamente se valorará la oferta si el contenido de la misma queda debidamente acreditado con la documentación presentada.

El incumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas supondrá la exclusión de la oferta”.



Por su parte el PPT en el apartado 6.4 señala los requisitos que han de cumplir los dispositivos de los sistemas de seguimiento ocular (objeto del lote 3), señalando respecto de la tableta digital lo siguiente:

“Tableta digital

Procesador Intel i5 10ª generación ó AMD Ryzen 5

Velocidad del procesador Mínimo 1 GHz

Sistema Operativo Windows

Memoria RAM SDRAM 8Gb

Disco duro SSD 128 Gb

Pantalla Tamaño pantalla entre 10 y 20 pulgadas

Conectividad WiFi 6

Bluetooth 5.0

USB 3.0

Batería Autonomía 10 horas

Debe incluir cargador corriente

Conectores Mínimo 1xUSB 3.0 y 1xUSB C”.

Pues bien, siendo la cláusula expuesta clara y precisa sobre las características técnicas que ha de cumplir la tableta digital incluida en el sistema de seguimiento ocular, lo cierto es que la ofertada por INVELON no cumple en tres puntos dichos requisitos. 1/ Sistema operativo. La cláusula transcrita exige como mínimo Windows, teniendo el producto ofertado la especificación: Apple iPad 15; 2/ Conectividad. El PPT exige como mínimo WiFi 6, Bluetooth 5.5 y USB 3.0. El producto ofertado solo especifica 802.11 a/b/g/n/ac y Bluetooth 4.2; y



finalmente 3/ Conectores: La cláusula del PPT exige Mínimo 1x USB 3.0 y 1x-USB C, ofreciendo la tableta ofertada por INVELON Conector Lightning.

Luego es un hecho constatado que la tableta digital incluida en la oferta para el lote 3 por la recurrente no cumple con los requisitos técnicos que con carácter mínimo exige el Pliego.

Ante este incumplimiento, el acuerdo de exclusión es válido, pues no solo el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares así lo advierte cuando dispone que: *“El incumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas supondrá la exclusión de la oferta”*, sino que además no cabe otra respuesta ante la constatación de dicho incumplimiento y su carácter insubsanable.

Es doctrina reiterada de este Tribunal (valgan por todas las resoluciones 147/2012, 94/2013 o la más reciente 121/2020), que la subsanación de defectos a que se refieren los artículos 81.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y 27.1 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, son de aplicación exclusiva a las documentaciones acreditativas de los requisitos de aptitud y solvencia del licitador, pero no así, que puedan afectar a las proposiciones en sí mismas consideradas, porque ello podría representar dar al licitador afectado la opción de modificar su proposición, lo que comportaría notable contradicción con el principio de igualdad proclamado como básico de toda licitación. Y ello sin perjuicio de admitir (según se dejó señalado en la resolución 121/2020), como excepción, la eventual subsanación de errores u omisiones puramente materiales o formales, como, por ejemplo, lo sería la falta de firma (supuesto avalado por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 21 de septiembre de 2004, Ar. 415/2995).

En idéntico sentido debe citarse la sentencia de 29 de marzo de 2012 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dictada para resolver el asunto C-599/10, en la que se afirma que *“una vez presentada su oferta, en principio esta última no puede ya ser modificada, ni a propuesta del poder adjudicador ni del candidato”*, toda vez que *“en el caso de un candidato cuya oferta se estime imprecisa o no ajustada a las especificaciones técnicas del pliego de condiciones, permitir que el poder adjudicador le pida aclaraciones al respecto entrañaría el riesgo, si finalmente se aceptara la oferta del citado candidato, de que se considerase que el poder adjudicador había negociado confidencialmente con él su oferta, en perjuicio de los demás*



candidatos y en violación del principio de igualdad de trato”. Por otro lado, destacaba la misma sentencia, “no se deduce del artículo 2 ni de ninguna otra disposición de la Directiva 2004/18, ni del principio de igualdad de trato, ni tampoco de la obligación de transparencia, que, en una situación de esa índole, el poder adjudicador esté obligado a ponerse en contacto con los candidatos afectados”, atendido, además, que “la falta de claridad de su oferta no es sino el resultado del incumplimiento de su deber de diligencia en la redacción de la misma, al que están sujetas de igual manera que los demás candidatos”.

Luego la oferta presentada por INVELON no cumplió con los parámetros técnicos exigidos en los Pliegos, sin que dicho incumplimiento pueda ser objeto de subsanación por afectar a la propia oferta. El producto ofertado ha de respetar el contenido mínimo establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, cuyo cumplimiento deriva no solo de la vinculación a los Pliegos y de su carácter de *lex contractus* para todas las partes, sino también del respeto al principio de igualdad entre licitadores. Como señala la Resolución de este Tribunal 476/2020:

*“Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en multitud de ocasiones acerca de la cualidad de *lex contractus* de los pliegos, una vez éstos adquieren firmeza. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de Marzo de 2001 (Sección Séptima) y otras resoluciones de este Tribunal (178/2013, 17/2013 y 45/2013) en la que se afirma que «esta Sala Tercera ha recordado, en sentencia de 6 de febrero de 2001, la conocida doctrina jurisprudencial en cuya virtud el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como los que soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases, pues, en efecto, si una entidad licitante se somete al concurso tal y como ha sido convocado, sin impugnar, en ningún momento, las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su correspondiente oferta y prestando su consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carecerá de legitimación para impugnarlo después, contraviniendo sus propios actos, cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones que, obviamente, pretendía». Este criterio se mantiene en la resolución 321/2013, donde, con cita de la 178/2013, se precisa que la falta de impugnación de los pliegos hace «inviabile la posibilidad de que se invoque posteriormente su supuesta*

improcedencia o ilegalidad para impugnar la adjudicación ya efectuada en favor de la proposición más conveniente a otro licitador, tanto más cuando que existe un trámite especialmente concebido para poder impugnar los citados Pliegos en su fase inicial mediante el recurso especial en materia de contratación contra “los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación”». Por otro lado, tiene declarado este Tribunal que el Pliego de Cláusulas Administrativas constituye la ley de contrato a la que deben sujetarse los licitadores, así como el propio órgano de contratación. Al efecto, hemos de partir del valor vinculante del Pliego aprobado por el órgano de contratación. El Pliego constituye «auténtica lex contractus, con eficacia jurídica no sólo para el órgano de contratación sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación». Como se señala en la Resolución 410/2014, de 23 de mayo «siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, hemos de recordar que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares es la Ley que rige la contratación entre las partes y al Pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad (resolución 47/2012, de 3 de febrero, recurso 047/2012”.

Esta vinculación de las ofertas a lo dispuesto en los Pliegos se recoge a nivel legal en el art. 139.1 LCSP:

”1. 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, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea”.

Por todo ello, siendo claro que la tableta digital ofertada por INVELON TECHNOLOGIES, SL no cumple alguno de los requisitos que, con carácter mínimo, exigen los Pliegos; su exclusión del proceso de licitación fue conforme a Derecho.



Con arreglo a lo expuesto ha de desestimarse íntegramente el recurso interpuesto.

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. J.F.A., en nombre y representación de INVELON TECHNOLOGIES, SL contra el acuerdo por el que se le excluye de la licitación del contrato de suministro para la *“Adquisición de equipamiento especializado y servicios de soporte de atención a usuarios del sistema de servicios sociales y atención a la dependencia de Castilla- La Mancha. Plan de Recuperación, transformación y resiliencia – Financiado por la Unión Europea – Next Generation EU”*, lote 3, dentro del Plan de Autonomía Digital, convocado por la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, expediente 2022/010973, confirmando íntegramente su legalidad.

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 multa 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 Autónoma de Castilla-La Mancha 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.