



Recurso nº 896/2023 C.A. Castilla-La Mancha 58/2023

Resolución nº 999/2023

Sección 1ª

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

En Madrid, a 27 de julio de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. I.T.C. en representación de la mercantil EXTINTORES TORRIJOS, S.L., contra su exclusión en los lotes 1, 3, y 4 de la licitación convocada por la Gerencia de la Universidad de Castilla La Mancha para la contratación del *“Servicio de mantenimiento integral (todo riesgo) de los sistemas de protección contra incendios de las oficinas de la Universidad de Castilla La Mancha”* (expediente SE13723000181), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 25 de marzo de 2023, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación convocada por la Gerencia de la Universidad de Castilla La Mancha para la contratación del servicio de mantenimiento integral (todo riesgo) de los sistemas de protección contra incendios de las oficinas de la Universidad de Castilla La Mancha (expediente SE13723000181), dividido en cuatro lotes, con un valor estimado de 1.475.213,34 euros.

Segundo. Finalizado el plazo de presentación de ofertas el 26 de abril de 2023, concurrieron a la licitación las siguientes entidades:

- EXTINTORES TORRIJOS, S.L.
- JOMAR SEGURIDAD, S.L.
- ELECENOR SERVICIOS Y PROYECTOS, S.A.U.
- EULEN S.A.
- JASEGUR ELECTRÓNICA DE SISTEMAS S.L.
- ZENITH TOLEDO S.L.



- SEGURIDAD EXTINALBA, S.L.
- SERVEO SERVICIOS S.A.U.
- CHM OBRAS E INFRAESTRUCTURAS, S.A.
- ATENDE SERVICIOS INTEGRADOS, S.L.
- ACECHO SEGURIDAD, S.L.
- CYRASA SEGURIDAD, S.L.
- PROBER SISTEMAS, S.L.

Tercero. El 28 de abril de 2023 se reunió la mesa de contratación para proceder a la apertura del sobre nº1 presentado por los licitadores, comprensivo de la documentación administrativa. Acordó la admisión de todos los licitadores, salvo uno (ELEC NOR S.A.U.) al que se le requirió de subsanación.

Cuarto. 5 de mayo de 2023 volvió a reunirse la mesa de contratación que, tras admitir a ELEC NOR S.A.U. por haber subsanado la documentación administrativa requerida, procedió a la apertura del sobre 2 presentado por los licitadores, relativo a la documentación de la oferta valorable según criterios que dependen de un juicio de valor, encomendando su estudio y valoración a los vocales técnicos de la mesa. Estos emitieron su informe técnico el 28 de mayo de 2023.

Quinto. El 29 de mayo de 2023 la mesa se volvió a reunir para recibir la valoración de la parte de la oferta sujeta a juicios de valor efectuada por los vocales técnicos y proceder a la apertura del sobre nº 3 presentado por los licitadores, relativo a la oferta económica. En ese acto la mesa de contratación decidió por unanimidad *“excluir a la empresa Extintores Torrijos S.L. ya que las ofertas económicas presentadas en cada uno de los lotes en los que participa, se oponen claramente, a lo exigido en el pliego de cláusulas administrativas particulares respecto al plazo de ejecución del contrato (2 años), resultando manifiesta la falta de adecuación al mismo (se hace referencia a 145 (sic) días en el Lote 1, 60 días en el Lote 2 (sic) y 85 días en el Lote 3 (sic)) y en consecuencia la imposibilidad de cumplir lo exigido en el pliego respecto a este extremo. En este sentido, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares indica que: ‘La proposición económica será redactada según el modelo Anexo II al PCAP, sin errores o tachaduras que dificulten conocer claramente lo que el órgano de contratación estime fundamental para considerar las ofertas, y que, de producirse, provocarán que la proposición*



será rechazada. En caso de que la omisión o defecto lo fuera sobre alguno de los aspectos sustanciales de la oferta, el empresario será excluido del proceso licitatorio.”

El acta de la mesa de contratación se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 2 de junio de 2023.

Sexto. El 3 de junio de 2023 se emitió el informe final de valoración de las ofertas por los técnicos competentes.

Séptimo. El 15 de junio de 2023 se dirigió requerimiento al amparo del artículo 150.2 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP) a los licitadores mejor valorados en cada lote para que aportasen la documentación necesaria para realizar la adjudicación del contrato a su favor.

Octavo. El 26 de junio de 2023 D. I.T.C., en representación de la mercantil EXTINTORES TORRIJOS, S.L., interpuso recurso contra la exclusión de la citada empresa de licitación.

Noveno. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, el órgano de contratación ha enviado a este Tribunal informe en el que sostiene que procede la desestimación del recurso.

Décimo. Con fecha 3 de julio de 2023 se dio traslado del recurso a los restantes licitadores a fin de que en el plazo de cinco días hábiles formularan las alegaciones que tuvieran por conveniente. El 7 de julio de 2023 ATENDE SERVICIOS INTEGRADOS S.L. presentó un escrito de alegaciones en el que mantiene la inadmisibilidad del recurso por dos motivos: en primer lugar, por dirigirse contra un acto no susceptible de impugnación -el informe de valoración de 3 de junio de 2023- y, en segundo lugar, por haberse interpuesto fuera del plazo legalmente establecido.

Undécimo. El 6 de julio de 2023 la Secretaria General del Tribunal acordó, por delegación de este, la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, en relación con los lotes 1, 3 y 4, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo



cuerpo legal, será la presente resolución la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente procedimiento se rige por la LCSP y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (RPERMC).

Segundo. Este Tribunal es competente para conocer del recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP, al amparo del 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).

Tercero. Se recurre un acto dictado en el procedimiento de adjudicación de un contrato mixto de servicios que, en atención a su valor estimado (1.475.213,34 euros), es susceptible de recurso especial de acuerdo con el artículo 44.1, letra a) de la LCSP.

Aun cuando el informe técnico de valoración de las ofertas no es un acto susceptible de impugnación por tratarse de un acto de trámite, lo que la recurrente realmente está impugnando es la exclusión de su oferta del procedimiento de contratación. La exclusión de la licitación es un acto impugnabile según el artículo 44.2., letra b) del mismo texto legal.

Cuarto. El recurso se presentó en el registro del Tribunal el 26 de junio de 2023 y, por tanto, fuera del plazo de 15 días a contar desde la publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público, tanto del acta de la reunión de la mesa de 29 de mayo de 2023 contratación en la que se decidió su exclusión del procedimiento (publicada 2 de junio de 2023), como desde la publicación en la misma Plataforma del informe de valoración final de las ofertas (3 de junio de 2023), que es el acto a través del cual, según la recurrente, tuvo conocimiento de su exclusión.



No obstante, la exclusión no se notificó formalmente a la recurrente, sino que se hizo constar en el acta de la mesa de contratación sin advertir ni de los recursos procedentes contra ella ni del plazo para su interposición, por lo que ha de entenderse que la notificación del acto de exclusión surtió efectos para la interesada desde la interposición del presente recurso ex artículo 40.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP). En consonancia con la doctrina emanada de la Sentencia del Tribunal Constitucional 112/2019, de 3 de octubre.

Este es el criterio mantenido por este Tribunal, entre otras, en la Resolución 425/2022, de 7 de abril, dictada en el Recurso 259/2022.

Quinto. El recurso se ha presentado por persona con poder bastante para actuar en representación de la recurrente.

Ha de reconocerse a la recurrente legitimación para interponer el presente recurso con base en el artículo 48 de la LCSP, pues su estimación supondría admitirla en la licitación y, en su caso, la adjudicación del contrato a su favor.

Sexto. En cuanto al fondo del asunto, la recurrente manifiesta que su exclusión se produjo en el informe de 3 de junio de 2023 de valoración final de las ofertas, en el que no hay referencia a la suya, que no le fue notificado individualmente y que omite las razones de su exclusión.

Frente a ello, el órgano de contratación señala que la exclusión de la oferta de la recurrente se decidió por la mesa de contratación en su reunión de 29 de mayo de 2023. El acta de esta reunión, en la que se expresan las razones de la exclusión, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 2 de junio de 2023, según resulta de la imagen de actos publicados que el propio recurso reproduce, por lo que pudo ser conocida por la recurrente.

Planteada así la disputa, el Tribunal considera que el recurso no puede prosperar. En efecto, y, si bien es cierto que la decisión de exclusión de la oferta de la recurrente, adoptada por la mesa de contratación el 29 de mayo de 2023, no le fue notificada individualmente, no es menos cierto que dicho acta se publicó el 2 de junio en la Plataforma de Contratación del Sector Público, y que la recurrente pudo tener acceso a ella, de la misma manera que también conoció, a través de su publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el



informe de valoración final de las ofertas de 3 de junio de 2023, que invoca como acto impugnado.

En el acta de la reunión de la mesa de contratación de 29 de mayo de 2023 se exponen con claridad los motivos que determinaron la exclusión de EXTINTORES TORRIJOS S.L., pues se indica que la mesa de contratación decidió por unanimidad:

“excluir a la empresa Extintores Torrijos S.L. ya que las ofertas económicas presentadas en cada uno de los lotes en los que participa, se oponen claramente, a lo exigido en el pliego de cláusulas administrativas particulares respecto al plazo de ejecución del contrato (2 años), resultando manifiesta la falta de adecuación al mismo (se hace referencia a 145 días en el Lote 1, 60 días en el Lote 2 y 85 días en el Lote 3) y en consecuencia la imposibilidad de cumplir lo exigido en el pliego respecto a este extremo. En este sentido, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares indica que: ‘La proposición económica será redactada según el modelo Anexo II al PCAP, sin errores o tachaduras que dificulten conocer claramente lo que el órgano de contratación estime fundamental para considerar las ofertas, y que, de producirse, provocarán que la proposición será rechazada. En caso de que la omisión o defecto lo fuera sobre alguno de los aspectos sustanciales de la oferta, el empresario será excluido del proceso licitatorio.’”

Que la recurrente conocía los motivos de su exclusión se desprende también de la propia carta que adjunta a su recurso y afirma haber dirigido al órgano de contratación el 12 de junio de 2023, aun cuando ni consta registrada, ni aparece en el expediente remitido a este Tribunal, ni el órgano de contratación se refiere a ella en su informe. En todo caso, en dicho escrito se afirma:

“En el ANEXO II MODELO DE OFERTA DE CRITERIOS VALORABLES EN CIFRAS O PORCENTAJES del pliego de condiciones administrativas peculiares aparece como campo para cumplimentar el plazo total en el que el licitador se compromete a tomar a su cargo las obligaciones del contrato.

Habida cuenta de que el plazo total para este contrato es de dos años según el artículo 21 del citado, se considera que el campo plazo total de la oferta resulta ser una invariable, es decir que no varía o no puede variar.



Si así fuese estaría en contradicción con el último párrafo del Anexo II citado donde dice “Todo ello de acuerdo con lo establecido en los pliegos de prescripciones técnicas y cláusulas administrativas particulares que sirven de base a la convocatoria, cuyo contenido declara y acepta plenamente. En la elaboración de esta oferta se han tenido en cuenta las obligaciones derivadas de las disposiciones vigentes en materia de fiscalidad, protección de medio ambiente, protección del empleo, igualdad de género, condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales e inserción sociolaboral de las personas con discapacidad, y a la obligación de contratar a un número o porcentaje específico de personas con discapacidad”.

Por tanto, debe entenderse como un error de este licitador el haber puesto unos plazos totales diferentes al de dos años figurados por el pliego.

Error grosero o equivocación que este licitador entiende que LA MESA debería haber inferido como tal y haber solicitado explicaciones que gustosamente se hubieran facilitado.

De haberse pedido esas explicaciones se hubiese aclarado que lo que se indicó por error en el campo plazo total son los días de dedicación al contrato que en cada uno de los lotes según el apartado 21 (A) del pliego.

De todo ello se solicita de LA MESA:

- 1. Que se considere contradictorio, y por lo tanto inadecuado, el ANEXO II MODELO DE OFERTA DE CRITERIOS VALORABLES EN CIFRAS O PORCENTAJES por los motivos expuesto, ya que puede inducir a error, como de hecho ha ocurrido.*
- 2. Que se dé oportunidad de corrección del error cometido en los plazos, habida cuenta de que este licitador, al firmar el citado MODELO DE OFERTA DE CRITERIOS VALORABLES EN CIFRAS O PORCENTAJES, está asumiendo el último párrafo donde está de acuerdo con los pliegos PPT Y PCAP, y por tanto con el plazo total previsto en los mismos dos años.”*

El contenido de este escrito, fechado el 12 de junio de 2023 y, por tanto, después de que se hubiera publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el acuerdo de la mesa de contratación de 29 de mayo de 2023 por el que se decidió excluir la oferta presentada por EXTINTORES TORRIJOS, S.L., evidencia que, cuando menos, la recurrente era conocedora



de que las ofertas económicas que presentó en cada uno de los lotes en los que participaba se oponían claramente a lo exigido en el pliego de cláusulas administrativas particulares respecto al plazo de ejecución del contrato y constituye un indicio de que supo las razones de su exclusión por la mesa de contratación.

En atención a todas las razones expuestas no puede entenderse que la decisión de exclusión de la oferta presentada por la recurrente esté viciada de falta de motivación.

Séptimo. Por último, este Tribunal entiende procedente aclarar que el criterio que debe seguirse por el órgano de contratación para permitir la subsanación de la oferta económica es muy estricto. En nuestra Resolución 601/2023, de 18 de mayo (Recurso 329/2023) hemos dicho lo siguiente:

“Octavo. La regulación en materia de subsanación de defectos está contenida en el artículo 81 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, (RGLCAP), que como ha señalado reiteradamente este Tribunal (por todas, resolución 119/2018), va referido a los defectos que afectan a la documentación administrativa, por lo que: «no resultaría automáticamente trasladable dicha doctrina, por tanto, a los documentos incluidos en los sobres que contienen las proposiciones, propiamente dichas, de las empresas licitadoras, referentes a los aspectos objeto de valoración en la correspondiente licitación, ni al soporte mismo en que deben presentarse las ofertas».

A los defectos que puedan afectar a la oferta económica se refiere de forma específica el artículo 84 RGLCAP en los siguientes términos:

«Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición».



Se establece con ello un principio contrario a la subsanación de los errores en los que se hubiera podido incurrir en la presentación de la oferta económica, si por la vía de la subsanación o aclaración se procede a modificar la oferta.

Sobre esta materia, el TJUE se ha manifestado con extraordinaria cautela. Así, en el asunto C-599/10, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Najvyšší súd Slovenskej republiky (Eslovaquia), declara:

«En relación con la oferta imprecisa o que no se ajuste a las especificaciones técnicas del pliego de condiciones:

35 A este respecto, procede señalar que, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las ofertas anormalmente bajas, la Directiva 2004/18 no contiene ninguna disposición que indique expresamente qué debe hacerse cuando el poder adjudicador compruebe, en un procedimiento de licitación restringido, que la oferta de un candidato es imprecisa o no se ajusta a las especificaciones técnicas del pliego de condiciones.

36 Por su propia naturaleza, el procedimiento de licitación restringido implica que, una vez realizada la selección de candidatos y una vez presentada su oferta, en principio esta última no puede ya ser modificada, ni a propuesta del poder adjudicador ni del candidato. En efecto, el principio de igualdad de trato de los candidatos y la obligación de transparencia que resulta del mismo se oponen, en el marco de este procedimiento, a toda negociación entre el poder adjudicador y uno u otro de los candidatos.

37 En efecto, 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.

38 Además, 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. Por otra parte, éstos no pueden quejarse de que el poder adjudicador



no esté sometido a obligación alguna a este respecto, ya 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 sujetos de igual manera que los demás candidatos.

39 Por lo tanto, no es contraria al artículo 2 de la Directiva 2004/18 la inexistencia, en una normativa nacional, de una disposición que, en un procedimiento de licitación restringido, obligue al poder adjudicador a solicitar a los candidatos, antes de rechazar una oferta por imprecisa o por no ajustarse a las especificaciones técnicas del pliego de condiciones, que aclaren sus ofertas en relación con tales especificaciones técnicas.

40 Sin embargo, dicho artículo 2 no se opone, en particular, a 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. Por consiguiente, este artículo tampoco se opone a que figure en la normativa nacional una disposición como el artículo 42, apartado 2, de la Ley nº 25/2006, según la cual, básicamente, el poder adjudicador puede solicitar por escrito a los candidatos que aclaren su oferta, sin solicitar ni aceptar, no obstante, modificación alguna de la misma.

41 En el ejercicio de la facultad de apreciación de que dispone así el poder adjudicador, este último está obligado a tratar a los diferentes candidatos del mismo modo y con lealtad, de manera que, al término del procedimiento de selección de las ofertas y en vista de los resultados de éste, no pueda concluirse que la petición de aclaraciones benefició o perjudicó indebidamente al candidato o candidatos que la recibieron».

Nuestra doctrina, expresada, entre otras, en las resoluciones 115/2022 de 27 de enero, 333/2022 de 10 de marzo o 764/2022 de 23 de junio, se manifiesta en similares términos.

A los efectos que aquí interesan requiere que la subsanación de la oferta, en su caso, no suponga la modificación de los términos en los que fue originalmente formulada. Así las cosas, la cuestión es determinar si tal subsanación es constitutiva de una modificación de la oferta presentada, lo que sería incompatible con lo dispuesto en el artículo 84 RGLCAP o si, por el contrario, se trata de la rectificación de un error material manifiesto que no afecta al contenido de la declaración plasmada en la oferta presentada en su momento.



A la vista de las circunstancias que concurren en la subsanación pretendida, se considera que la admisión de la subsanación pretendida va más allá de la mera aclaración o subsanación de un error formal y no es la solución más conforme con las premisas expuestas. Y decimos esto, porque no asiste razón al recurrente cuando afirma que se trata de un mero error, sino que se estableció una oferta de personal totalmente diferente a la que ahora se pretende vía de recurso, por lo que permitir la subsanación, a juicio de este Tribunal, si le otorga una ventaja competitiva y va más allá de la mera subsanación de un error, suponiendo una variación de la oferta económica con la consiguiente variación en la puntuación del criterio de adjudicación afectado, máxime teniendo en cuenta que cuando se realiza tal alegación el actor ha tenido acceso a todas las ofertas presentadas por los demás licitadores. En definitiva, la subsanación pretendida excede de los límites descritos en la doctrina acabada de exponer.”

La recurrente considera, a la vista del escrito de 12 de junio de 2023 (de cuya recepción por el órgano de contratación, se insiste, no hay constancia) que la mesa de contratación debería haberle requerido para subsanar su oferta económica a efectos de corregir el número de días durante los cuales el licitador se comprometería a ejecutar el contrato. Entiende que debieron ser los correspondientes a los dos años de duración del contrato fijados en el pliego y no los 148 días que fijó en su oferta económica para el lote 1, 60 días para el lote 3 y 85 días para el lote 4, lo que constituye un grosero error.

Sin embargo, el Tribunal estima que el defecto no es subsanable, porque admitir la subsanación supondría permitir a la recurrente proponer una oferta económica distinta en perjuicio de otros licitadores, pues si el importe económico ofertado lo fue para ese número de días concreto, bien pudiera entenderse que ese precio podría ser distinto si se varía el número de días. En definitiva, permitir a la recurrente subsanar el supuesto error en que incurrió al formular su oferta económica le daría pie a reformular dicha oferta en detrimento de los demás licitadores, lo que vulneraría el principio de igualdad de trato que, al amparo del artículo 1 de la LCSP, debe regir toda licitación.

Así las cosas, la mesa de contratación actuó conforme a Derecho cuando decidió la exclusión de la recurrente sin darle posibilidad de subsanación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,



ESTE TRIBUNAL en sesión del día de la fecha **ACUERDA**,

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. I.T.C. en representación de la mercantil EXTINTORES TORRIJOS, S.L., contra su exclusión en los lotes 1, 3, y 4 de la licitación convocada por la Gerencia de la Universidad de Castilla La Mancha para la contratación del *“Servicio de mantenimiento integral (todo riesgo) de los sistemas de protección contra incendios de las oficinas de la Universidad de Castilla La Mancha”* (expediente SE13723000181).

Segundo. Levantar la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación.

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 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 Castilla-La Mancha, 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 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES