



Recurso nº 999/2025 C.A. de Castilla-La Mancha 86/2025

Resolución nº 1185/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 3 de septiembre de 2025

VISTO el recurso interpuesto por D. F.J.O.L., contra su exclusión del lote 1 del procedimiento de contratación del *“Servicio de transporte escolar en vehículos de menos de 10 plazas en las provincias de Ciudad Real, Cuenca y Toledo para los cursos escolares 2025-2026, 2026-2027 y 2027-2028. TO-I”*, expediente 2025/000301-TO-I, convocado por -Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Castilla- La Mancha; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 2 de abril de 2025, a las 15:31 horas, rectificado el 7 de mayo, a las 11:26 horas, en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), y el 2 de abril, rectificado el 8 de mayo, en el Diario Oficial de la Unión Europea, se publica el anuncio de la licitación para la contratación del servicio de transporte escolar en vehículos de menos de 10 plazas en las provincias de Ciudad Real, Cuenca y Toledo para los cursos escolares 2025-2026, 2026-2027 y 2027-2028, TO-I, expediente 2025/000301-TO-I, licitado por la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

El contrato, calificado como servicios, clasificación CPV 60130000 servicios especiales de transporte de pasajeros por carretera y 60120000 servicios de taxi, tiene un valor estimado de 1.583.459,19 euros, IVA excluido, dividido en 12 lotes, estando sujeto a regulación

armonizada y licitándose mediante procedimiento abierto, tramitación ordinaria y presentación de la oferta electrónica.

En el Anexo I, cuadro de características del Pliego de Cláusulas Administrativas particulares (PCAP), por lo que aquí importa, se establece:

“2.- DEFINICIÓN DEL OBJETO DEL CONTRATO.

(...) POSIBILIDAD DE LICITAR POR LOTES: SI

(...)Limitaciones en lotes: SÍ VER APARTADO 35 DEL PRESENTE ANEXO:

Número de lotes para los que una licitadora puede presentar oferta: Las empresas podrán licitar a todos los lotes para los que la empresa cumpla los requisitos de solvencia técnica o profesional, económica y financiera, o de clasificación, compromiso de adscripción de medios y que los vehículos cumplan los requisitos para la prestación del servicio de transporte a los que se refiere el Lote o Lotes a los que se presenta y que se exijan en el PCAP, en el PPT y su Anexo, así como, en el presente Cuadro Anexo de Características. Con un mismo vehículo puede ofertar a varios Lotes sin perjuicio de las normas sobre adjudicación de rutas establecida en este Pliego.

Número de lotes que pueden adjudicarse a cada licitadora: El número de Lotes/rutas de transporte escolar adjudicadas a una Empresa no podrá ser superior al número de vehículos y/o conductores ofertados. En caso de que una misma empresa licitadora presente oferta a más de un Lote/Ruta, su oferta sea la de mejor relación calidad/precio en más de un Lote/Ruta y los vehículos y/o conductores ofertados no sean suficientes para resultar adjudicataria en todas esas rutas/lotes, se le propondrá como adjudicataria siguiendo el orden de prelación indicado por el licitador al formular su oferta.

(...) 17. PROPOSICIONES: DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN. CRITERIOS DE DESEMPATE



(...) 17.3. *SOBRE ELECTRÓNICO N.º TRES (3): “Oferta económica y Documentación relativa a los criterios de adjudicación cualitativos cuantificables mediante la aplicación de fórmulas, cifras o porcentajes”*

(...)

B) 2º CRITERIO: ANTIGÜEDAD DEL VEHÍCULO PONDERACIÓN 20%

Máximo puntos: 20

La antigüedad del vehículo se computará desde la fecha de su primera matriculación hasta el día 1 de septiembre de 2.025,(...)

C) 3er CRITERIO: NIVELES DE EMISIONES DE GASES CONTAMINANTES DE LOS VEHÍCULOS OFERTADOS. PONDERACIÓN 6% Máximo puntos: 6

La puntuación asociada a las emisiones de gases contaminantes del vehículo ofertado se determinará de acuerdo con la siguiente escala según la clasificación de los vehículos por su potencial contaminante (...)

D) 4º CRITERIO: ACCESIBILIDAD EN EL TRANSPORTE: VEHÍCULOS PROVISTOS DE ANCLAJES Y PLATAFORMAS/RAMPAS PARA EL TRANSPORTE DE SILLAS DE RUEDAS. PONDERACIÓN 4% Máximo puntos: 4

Cuando el vehículo ofertado cumpla con la norma UNE 26.494 (...)

E) DOCUMENTACIÓN. *Las empresas licitadoras deberán presentar su oferta según el modelo que figura como ANEXO N.º IV.*

CON LA PUBLICACIÓN DEL ANUNCIO DE LICITACIÓN, DE LOS PLIEGOS Y DEMÁS DOCUMENTACIÓN DEL PRESENTE EXPEDIENTE ELECTRÓNICO SE PROPORCIONARÁ UN DOCUMENTO AUTORRELLENABLE QUE SERÁ EL ÚNICO MEDIO ADMITIDO PARA PRESENTAR LAS OFERTAS. Serán rechazadas las ofertas que no se presenten en la forma descrita.

Se presentará UN ÚNICO Sobre o Archivo Electrónico N.º 3 (con el ANEXO N.º IV) que englobe, separadamente para cada lote/ruta, TODAS las ofertas de cada uno de los lotes/rutas a los que se licite con independencia que pertenezcan a los distintos sub-expedientes electrónicos en que se subdivide a efectos informáticos este expediente.”

En el PCAP, que es un pliego modelo tipo, por lo que aquí interesa, se establece:

“CLÁUSULA 15. PROPOSICIONES DE LAS EMPRESAS INTERESADAS: PRESENTACIÓN Y CONTENIDO.

15.1. Aspectos generales. La presentación de las proposiciones debe ajustarse a lo previsto en los pliegos y documentación que rigen la licitación. Su presentación supone la aceptación incondicionada por las licitadoras 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.

Las ofertas se presentarán en la forma indicada en la cláusula 9.1 del presente pliego.

Cada licitadora no podrá presentar más de una proposición, sin perjuicio de que en el correspondiente expediente se admita la presentación de variantes (ello se indicará en el apartado 15 del Anexo I), y tampoco podrá suscribir ninguna propuesta en unión temporal de empresas si lo ha hecho individualmente o figurar en más de una unión temporal. La infracción de estas normas dará lugar a la no admisión de todas las propuestas por ella suscritas.

Las licitadoras presentarán toda su documentación en castellano. La documentación redactada en otra lengua deberá acompañarse de la correspondiente traducción oficial al castellano.”

Se acompaña un “Anexo IV (para Sobre N.º 3) MODELO DE OFERTA” con el siguiente texto:

“CON LA PUBLICACIÓN DEL ANUNCIO DE LICITACIÓN, DE LOS PLIEGOS Y DEMÁS DOCUMENTACIÓN DEL PRESENTE EXPEDIENTE ELECTRÓNICO SE PROPORCIONARÁ UN DOCUMENTO AUTORRELLENABLE QUE SERÁ EL ÚNICO MEDIO ADMITIDO PARA PRESENTAR LAS OFERTAS.

El documento publicado contendrá la siguiente información, debiendo rellenar los campos sombreados: (...)”

Los campos sombreados se refieren a “ORDEN DE PREFERENCIA ADJUDICACIÓN SUB-EXPEDIENTE N.º”, “LOTE N.º”, “NOMBRE DEL LICITADOR NIF”, “PRECIO DÍA OFERTADO (SIN IVA)”, “N.º PLAZAS”, “ANTIGÜEDAD DEL VEHÍCULO”, “NIVELES EMISIÓN GASES DE VEHÍCULO ACCESIBILIDAD (ANCLAJES Y PLATAFORMAS)”, en el campo antigüedad del vehículo deben consignarse los años, en el de niveles emisión de gases si es 0 emisiones, Eco, o C, B o A, y en el de accesibilidad (anclajes y plataformas) si es adaptado con certificado, adaptado sin certificado o no adaptado.

Segundo. Llegado el término de presentación de ofertas, entre los licitadores al lote 1 Sub-Expediente TO-I se encuentra F.J.O.L., empresario individual, ahora recurrente.

El 13 de mayo de 2025, la mesa de contratación abre los sobres o archivos electrónicos conteniendo la documentación acreditativa de la capacidad y solvencia.

En el Acta de la sesión consta lo siguiente.

“2.2.4 No obstante lo anterior, en el SUB- EXPEDIENTE TO-I el siguiente licitador ha presentado las dos ofertas siguientes:

- LICITADOR: B45814563 Razón social: SANTIAGO GONZÁLEZ MARUGÁN, S.L. Fecha de presentación: 02/05/2025 17:16:04

- LICITADOR: B45814563 Razón social: SANTIAGO GONZÁLEZ MARUGÁN S.L. Fecha de presentación: 08/05/2025 23:02:49

El Servicio de Contratación da cuenta que dicho licitador ha remitido un correo electrónico, el 12 de mayo de 2025, donde solicita que se tenga en cuenta la oferta presentada en segundo lugar.

Todos los miembros de la mesa acuerdan por unanimidad: ADMITIR la segunda oferta presentada el 08/05/2025 a las 23:02:49 horas, sin tener en cuenta la primera presentada.”

El 2 de junio, la mesa, tras acordar la admisión y exclusión de licitadores en función de la subsanación o no de la documentación requerida relativa al sobre anterior, procede a la apertura de los archivos o sobres que contienen las ofertas que se remiten a los servicios técnicos para formular informe de valoración.

El 5 de junio, la mesa examina el informe sobre las ofertas presentadas que señala, entre otras, la siguiente incidencia.

“1.3.8 El licitador D. F.J.O.L. no indica en el ANEXO IV el Lote al que licita, del Sub-Expediente TO-I, y realiza una única oferta económica en la primera línea del modelo, y doble oferta en el resto de criterios automáticos, que se deben corresponder con las características de un vehículo, en la primer línea, y con un segundo vehículo distinto en la segunda línea, donde hace una oferta distinta respecto a los criterios automáticos: “ANTIGÜEDAD DEL VEHÍCULO” y “NIVELES DE EMISIÓN DE GASES DEL VEHÍCULO”.

Se da la circunstancia que el licitador se presentó a través de la PCSP al Lote 1, Igualmente indicó en el ANEXO III, incluido en los archivos electrónicos número uno, que licitaba a 1 sólo Lote con 2 vehículos.”

La mesa acuerda los siguiente.

“3.7 La oferta del licitador F.J.O.L., se presentó a través de la PCSP exclusivamente al Lote 1 del Sub- Expediente TO-I. No obstante, a pesar de realizar una única oferta económica en la primera línea del modelo, presenta dos ofertas diferentes a los otros criterios automáticos, respecto a: “ANTIGÜEDAD DEL VEHÍCULO” y “NIVELES DE EMISIÓN DE GASES DEL VEHÍCULO”, que se deben corresponder con las características de un vehículo, en la primera línea, y con un vehículo distinto en la segunda línea. Con ello el

licitador realiza una doble oferta para el mismo Lote no permitido por el ordenamiento jurídico por un mismo licitador según la cláusula 15.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP), en relación con el artículo 139.3 LCSP, señalado en el apartado 3.6.

“Cada licitadora no podrá presentar más de una proposición, sin perjuicio de que en el correspondiente expediente se admita la presentación de variantes (ello se indicará en el apartado 15 del Anexo I), y tampoco podrá suscribir ninguna propuesta en unión temporal de empresas si lo ha hecho individualmente o figurar en más de una unión temporal. La infracción de estas normas dará lugar a la no admisión de todas las propuestas por ella suscritas.”

De acuerdo con lo anterior, todos los miembros de la mesa ACUERDAN POR UNANIMIDAD: INADMITIR la oferta del licitador al Lote 1 del Sub- Expediente TO-I, por presentar dos ofertas al mismo lote.”

El 9 de junio, se dicta acuerdo de exclusión del licitador que contiene pie de recurso ante este Tribunal, que es notificada individualmente el mismo día, la notificación no fue leída por su destinatario en el plazo previsto, por lo que pasó a encontrarse en estado "caducada" el 19 de junio. El 9 de junio a las 14:18 horas se publica la exclusión del licitador en la PLACSP.

Tercero. El 30 de junio de 2025, a las 22:22 horas, se presenta en el registro electrónico de este Tribunal recurso de D. F.J.O.L. contra su exclusión de la licitación, con el siguiente *petitum*, que *“dicten resolución anulando el acuerdo de no admisión que se recurre, dado que la normativa aplicable al efecto contempla la posibilidad de aclaración al respecto”*

Cuarto. En la tramitación del recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, los prescritos por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales

de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Quinto. El ente contratante remite el expediente de contratación y el informe al que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP, emitido con fecha 7 de julio de 2025 y en el que solicita la desestimación del recurso.

Sexto. El 14 de julio de 2025, la Secretaría del Tribunal da traslado del recurso a los demás licitadores, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para presentar alegaciones, no habiendo hecho uso de su derecho.

Séptimo. El 23 de julio de 2025, la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, resuelve adoptar de oficio la medida cautelar consistente en la suspensión del lote 1 del procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.3 de la LCSP de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP sea la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para inadmitirlo o resolverlo, sin perjuicio de los demás requisitos de procedibilidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) y 2.a) y 46.2, de la LCSP, y 22.1.1º del RPERMC, y la cláusula tercera del convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencias de recursos contractuales, suscrito el 25 de septiembre de 2024, y publicado en el BOE de 3 de octubre, al ser el contratante la Administración de la Comunidad Autónoma.

Segundo. El acto de exclusión impugnado se notificó y publicó el 9 de junio y el recurso se interpuso en legal forma el 30 de junio, en tiempo y forma conforme a los artículos 50.1.c) y 51 de la LCSP, y 30 y 31 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP).

Tercero. Se impugna la exclusión del procedimiento de licitación de un contrato de servicios de valor estimado superior a cien mil euros. La licitación del contrato y el acto son

susceptibles de recurso especial en materia de contratación, en virtud de los artículos 44.1.a) y 2.b) de la LCSP.

Cuarto. En cuanto a la legitimación, el artículo 48, primer párrafo, de la LCSP señala 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”.

Dicha norma remite a la doctrina jurisprudencial del concepto de interés legítimo en el ámbito administrativo.

En reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, se declara que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada, dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio.

El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.

En el presente caso el recurrente, licitador en el procedimiento, fue excluido, de modo que, de ser estimado su recurso, podría resultar adjudicatario del lote 1. En consecuencia, goza de interés legítimo y, por tanto, de legitimación activa.

Quinto. Los argumentos del recurrente son los siguientes.

“Que según consta en el Anexo IV de la oferta sólo se presenta una oferta económica con detalle de trabajadores adscritos a la prestación del servicio, antigüedad del vehículo y niveles de emisión de éste, añadiéndose detalle sobre otro vehículo de la empresa a los solos efectos de informar de la garantía del servicio con un segundo vehículo en caso de eventualidad con el vehículo incluido en la oferta.

La información sobre el segundo vehículo suplente deriva del propio formato del referido Anexo IV, donde existen celdas donde se resalta que solo se ha de cumplimentar una, no constando tal impedimento en otras como el caso que nos ocupa que terminan induciendo al error”.

Sexto. De contrario aduce cuanto sigue el órgano de contratación.

“Resulta incuestionable que el recurrente ha formulado dos ofertas distintas a un único Lote, lo cual vulnera el principio de proposición única recogido en el artículo 139.3 LCSP y en la cláusula 15.1 del PCAP.

Por otra parte, la incongruencia de la oferta no pudo ser entonces requerida de aclaración o subsanación, puesto que ello habría supuesto una clara modificación de la oferta, un trato de favor a un interesado en detrimento de los demás licitadores, en el sentido de que diera lugar a que aquél, después de conocer el contenido de las otras ofertas, pudiera alterar la proposición inicialmente formulada.

La inconsistencia del argumento del recurso se desmonta con el dato de que en ningún lugar de los pliegos de este contrato se exige ofertar un vehículo suplente o de sustitución. Pliegos por otro lado que no han sido recurridos por lo que no cabe ahora que el recurrente alegue “que terminan induciendo al error”.

Séptimo. Para resolver la cuestión planteada partiremos de lo dispuesto en el artículo 139.3 de la LCSP y en el artículo 84 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).

El artículo 139.3 de la LCSP establece:

“Cada licitador no podrá presentar más de una proposición, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 142 sobre admisibilidad de variantes y en el artículo 143 sobre presentación de nuevos precios o valores en el seno de una subasta electrónica. Tampoco podrá suscribir ninguna propuesta en unión temporal con otros si lo ha hecho individualmente o figurar en más de una unión temporal. La infracción de estas normas dará lugar a la no admisión de todas las propuestas por él suscritas”

Por su parte el artículo 84 del RGLCAP dispone:

“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.”

Este Tribunal tiene una doctrina consolidada sobre la presentación de más de una oferta por el mismo licitador.

En cuanto a la razón de la prohibición, en nuestra Resolución nº 438/2022 de 7 de abril, señalamos que: *“la finalidad del precepto antes indicado no es únicamente impedir, sin más, la presentación formal de dos proposiciones ligado a ese hecho objetivo, sino que lo que se pretende evitar es que un licitador con la presentación de dos proposiciones en un mismo contrato pueda tener más opciones a ser adjudicatario del contrato que los demás, situándole en una posición de ventaja frente al resto, que atentaría al principio de igualdad que impone la LCSP”* y que *“también, de admitirse la presentación de dos proposiciones,*

su apertura y la continuación de las mismas en el procedimiento de contratación, se podría dar la situación absurda que dos proposiciones de una misma empresa compitieran entre sí.”

Por proposición ha de entenderse a los efectos del artículo 139.3 de la LCSP, la oferta contractual, es decir, según el diccionario panhispánico del español jurídico de la Real Academia Española, la *“información relevante, veraz y suficiente sobre las características principales del contrato, en particular sobre sus condiciones jurídicas y económicas, que el empresario deberá facilitar al consumidor y usuario de forma clara y comprensible, salvo que resulte manifiesta por el contexto”*, siendo por tanto indiferente que se produzca en dos o más documentos o en uno sólo.

Es pacífico, como resulta del PCAP y de la impugnación presentada, que la oferta a cada lote debe contener un solo vehículo y, por tanto, es única su designación (y, en consecuencia, sus características), no pudiendo consignarse más de uno.

Por ello el modelo de proposición del PCAP y el documento que debía completarse prevén la consignación por cada lote de un vehículo y las características de este, sin que exista, a pesar de lo manifestado por el recurrente, confusión o ambigüedad en él, y sin que además pueda ahora aducirse de forma extemporánea, toda vez que el pliego no fue recurrido por el recurrente en tiempo y forma, por lo que, con la presentación de su proposición, aceptó de forma incondicionada el contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, ex artículo 139.1 LCSP.

Pues bien, el recurrente consignó en su oferta al lote 1 (documento 18 del expediente, Anexo IV), en los campos *“Antigüedad del vehículo”*, *“Niveles de emisión de gases”* y *“Accesibilidad (anclajes y plataformas) ¿vehículo adaptado?”*, dos líneas correspondientes a dos vehículos:

ANTIGÜEDAD VEHICULO	NIVELES EMISION GASES DE VEHICULO	ACCESIBILIDAD (ANCLAJES Y PLATAFORMAS) ¿VEHICULO ADAPTADO?	<u>Si su vehículo está adaptado:</u> ¿Cumple Norma UNE 26.494 y/ó tiene acreditación oficial de alguna administración pública?
Hasta 1 año	Vehículos ECO	NO	
Más de 6 años, hasta 7 años	Vehículos C	NO	

Asimismo, en el Anexo III, incluido en el sobre 1, el recurrente indicó que presentaba oferta exclusivamente al lote 1 y ofertaba 2 vehículos y 2 conductores, información coincidente con lo señalado en el Anexo IV, tal y como exigía el Anexo III.

Es por tanto claro que el licitador formuló dos ofertas distintas respecto de los criterios automáticos distintos del precio, al incluir dos vehículos cuando sólo podía incluir uno por cada lote, y que con ello vulneró el artículo 139.3 de la LCSP, y la cláusula del PCAP que lo reproduce, así como el artículo 84 del RGLCAP al variar su proposición sustancialmente el modelo establecido en el PCAP, lo que no permitía conocer cuál era el vehículo realmente ofertado y, por tanto, susceptible de valoración.

Como primera alegación en contrario aduce que uno de los vehículos ofertados es un vehículo “*suplente*”. No puede admitirse tal argumento. En primer lugar, por cuanto la proposición presentada no hace distinción entre los vehículos ofertados, atribuyendo a uno la condición de principal y al resto de suplentes y, en segundo lugar, porque el PCAP no prevé que en la oferta pueda incluirse un vehículo de sustitución, apareciendo la sustitución del vehículo ofertado de manera excepcional y siempre que se produzcan determinadas circunstancias, tal y como se indica en la prescripción 3.3 y siguientes del Pliego de Prescripciones Técnica (PPT), (los subrayados son nuestros):

“La empresa podrá ofertar a uno o varias rutas, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

La empresa incluirá en su oferta declaración sobre la antigüedad de los vehículos desde la fecha de la primera matriculación hasta el día 1 de septiembre de 2024 así como el número de plazas incluyendo conductor.

La ruta se realizará siempre con el vehículo ofertado, pudiéndose sustituir de forma excepcional, siempre por causas justificadas y previa autorización de la Delegación Provincial correspondiente, de acuerdo con lo estipulado en el apartado 3.7 de esta cláusula.”

Y más adelante en la prescripción 3.7 (también los subrayados son nuestros)

“Las sustituciones de los vehículos contratados serán excepcionales y, de ser precisas, se realizarán con otro vehículo que tenga como mínimo las mismas características (antigüedad, número de plazas...) que el vehículo ofertado.

Las sustituciones podrán ser de 2 tipos:

A. Sustitución permanente del vehículo. Se realizará cuando por la antigüedad del vehículo o por necesidades justificadas de la empresa, haya que cambiar el vehículo.

La sustitución se realizará previa solicitud de la empresa y autorización de la Delegación Provincial de Educación, Cultura y Deportes, no pudiendo utilizarse el vehículo sustituto hasta que no se autorice el cambio. A esa comunicación se debe acompañar la misma documentación de los vehículos que se exige para la adjudicación de la ruta y que figura en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. Asimismo, si el vehículo que se pretende sustituir es un vehículo turismo, de acuerdo con los apartados 3 y 4 del artículo 22 del Decreto 12/2018, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Personas en Vehículos de Turismo, se deberá aportar la autorización de sustitución expedida por el Ayuntamiento, así como la autorización de sustitución expedida por la Consejería competente en materia de transporte de viajeros. Si el vehículo que se pretende sustituir es un vehículo con tarjeta VD, se deberá presentar autorización de la sustitución expedida por la Consejería competente en materia de transporte de viajeros.

B. Sustitución temporal del vehículo por causa de fuerza mayor (por ejemplo, avería o accidente). El transportista deberá realizar los siguientes trámites:

Comunicar por escrito esta circunstancia tanto al centro docente como a la Delegación Provincial de Educación, Cultura y Deportes (Servicio de Organización Educativa) o al órgano correspondiente que tenga atribuidas las competencias en materia de transporte escolar, el mismo día de la incidencia.

La comunicación debe incluir la matrícula del vehículo averiado o accidentado, la causa y el tiempo previsto de su reparación y la matrícula del vehículo sustituto, que deberá reunir los requisitos legal y contractualmente establecidos para prestar el servicio de transporte escolar.

Asimismo, con la comunicación se incluirá la documentación del vehículo de sustitución a fin de comprobar que reúne los requisitos exigidos y Autorización de sustitución expedida por el Ayuntamiento y/o el organismo competente en la materia.

Sólo en este caso se podrá sustituir el vehículo por otro que no sea propiedad del contratista ni esté vinculado a la autorización de transporte público de viajeros de la que sea titular, según lo dispuesto en el apartado 3.1 de esta cláusula. Dicha sustitución no podrá exceder el plazo de tres días hábiles, prorrogable por otros tres días hábiles si fuese preciso, siempre que se justifique debidamente. En ningún caso esta sustitución podrá superar los diez días hábiles a lo largo del curso escolar.”

Se trata pues de una previsión para la ejecución del contrato, no para su licitación, que tiene carácter excepcional como consecuencia de las vicisitudes de la ejecución, que exige la autorización del contratante y, en fin, que impone además que el vehículo de sustitución tenga como mínimo las mismas características que el vehículo ofertado.

No se permite por tanto ofertar *ab initio* un vehículo de sustitución y menos aún que tal vehículo tenga características distintas que el ofertado.

Como segunda alegación, el recurrente invoca la confusión que, a su juicio, habría generado el propio Anexo IV. Ciertamente, como señala, en las celdas correspondientes al “Nº de vehículos para todos los lotes ofertados” y al “Nº de conductores para todos los lotes ofertados” se indica expresamente “Rellenar solo primera celda”, mientras que en el resto de celdas no figura tal advertencia. Sin embargo, ello no comporta la posibilidad

interpretativa que pretende el recurrente, ya que cada fila del anexo se refiere a un subexpediente y lote concreto al que se licita, correspondiendo a cada una un “*Orden de preferencia*” para la adjudicación. Por tanto, la cumplimentación de más de una línea en el mismo apartado, como efectuó el recurrente, altera el formato previsto y genera confusión sobre lo realmente ofertado.

Aduce el recurso, por último, eso sí en el suplico no en el cuerpo del escrito, y sin desarrollarlo, que debió dársele la oportunidad de aclarar su oferta.

Sobre la cuestión de la posibilidad de aclaración o subsanación de ofertas es amplia nuestra doctrina.

Así la Resolución nº 1406/2019, de 2 de diciembre, señala (el subrayado es nuestro)

“Aclarado lo anterior, procede determinar si es posible realizar aclaraciones de las ofertas ya presentadas por los licitadores o estas están total y absolutamente proscritas según la doctrina que ha venido sentado este Tribunal al respecto.

Así las cosas, ha de mencionarse la reciente Resolución nº 699/2019 en la que se analiza la posibilidad de solicitar aclaración a los efectos de subsanar un defecto detectado. Así afirmábamos lo siguiente:

“En todo caso, la solicitud de aclaraciones no podrá dar lugar a una modificación de la oferta, siendo éste el límite que tales aclaraciones no podrán sobrepasar en ningún caso. Así lo señala claramente la STJUE C 599/10, de 29 de marzo de 2012, cuyos apartados 36 y 40 destaca:

36 ... 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.

(...)

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”.

En el mismo sentido se ha venido manifestando este Tribunal. Por todas Resoluciones 362/2016 de 13 de mayo, en la que decíamos:

“En este sentido cabe aplicar al presente supuesto el criterio de este Tribunal al interpretar el artículo 84 del RGLCAP explicado en su Resolución 109712015: entiende este Tribunal que “siendo admisible solicitar aclaraciones respecto de las ofertas técnicas o económicas, debe considerarse que ese ejercicio de solicitud de aclaraciones tiene como límite que la aclaración no puede suponer una modificación de los términos de la oferta, bien por variar su sentido inicial, bien por incorporar otros inicialmente no previstos” (Resoluciones 6412012, 3512014, o 87612014; entre otras). Lo decisivo es; pues; que la aclaración no propicie el otorgamiento de un trato de favor a un interesado en detrimento de los demás licitadores, en el sentido de que diera lugar a que aquél, después de conocer el contenido de las otras ofertas, pudiera alterar la proposición inicialmente formulada. Así se entiende el sentido del último inciso del artículo 84 RGLCAP, cuando admite que se puedan variar algunas palabras del modelo, aunque no alteren su sentido.

Este mismo criterio ha sido recogido por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del estado en su Informe 23/15, de 6 de abril de 2016, en cuyas conclusiones afirma:

“En relación con la tercera pregunta, la solicitud de aclaraciones sólo debe ser utilizada para el caso de errores u omisiones en la documentación acreditativa de la capacidad o la solvencia. En relación con el contenido de la oferta podría emplearse exclusivamente para errores u omisiones materiales.”

Por tanto, debe considerarse que no se vulnera el principio de igualdad de los licitadores por el hecho de que el órgano de contratación les solicite aclaraciones sobre el contenido de las ofertas presentadas, dado que esta actuación es una exigencia que deriva de los principios de buena administración y de proporcionalidad, que son aplicables a todos los procedimientos de contratación. No obstante, esta posibilidad tiene un límite que no puede sobrepasarse: la aclaración no puede suponer una modificación de los términos de la oferta, ya sea porque modifique su sentido inicial o porque incorpore otros términos no previstos inicialmente”

En nuestra Resolución nº 861/2024 de 11 de julio, señalamos lo siguiente (el subrayado es nuestro).

“El artículo 139.1 LCSP establece las reglas a seguir en la presentación de la documentación (administrativa y oferta) por el licitador.

Dicho precepto se “dulcifica” para la documentación administrativa en el párrafo segundo del artículo 141.2 LCSP, estableciendo la subsanabilidad de la documentación administrativa, siempre en consonancia con lo exigido por el artículo 140.4 de la LCSP. Por ello, se contempla, con carácter obligatorio para el órgano de contratación, la subsanabilidad de la documentación administrativa, si bien siempre referido al fin del plazo de presentación de ofertas; puede subsanarse la falta de acreditación de requisitos exigidos siempre que estos existan al fin de dicho plazo.

Principios basilaes en materia contratación refuerzan la interpretación de dicha normativa, en particular, el principio de concurrencia.

Por el contrario, la subsanación y la aclaración de los defectos apreciados en la oferta y en la documentación que con ella se presenta, exigida por los pliegos, se han analizado con mayor rigor.

En primer lugar, porque el órgano de contratación no se encuentra obligado a requerir su subsanación, pudiendo proceder según la gravedad y el vicio apreciado, a excluir o a no puntuar el criterio de adjudicación concernido por el defecto apreciado.

En segundo lugar, porque se limita el alcance de la subsanación. Es clásica en nuestra jurisprudencia tradicional diferenciar entre la subsanación y la aclaración de la oferta.

Subsanar defectos apreciados en la oferta o en su documentación o aclarar dudas en el contenido de esta, se permiten muy limitadamente (firma de la oferta, error aritmético, material o de hecho manifiesto, indubitado y ostensible). Téngase en cuenta que el principio de inmodificabilidad de la oferta junto con el de igualdad y no discriminación han de ser aplicados con el mayor rigor, conforme reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) y de nuestro Tribunal Supremo.

Un tercer supuesto es el complemento de oferta. En él encuadramos aquellos supuestos en los que el licitador no aporta la documentación claramente exigida por los pliegos. Este supuesto de hecho es el que ahora se plantea.

La posición de este Tribunal al respecto ha sido tradicionalmente muy rigurosa, partiendo de la base de que el principio en materia de contratación concernido es el de igualdad y no discriminación, no el de concurrencia.

Para ello, hemos tenido en cuenta las sentencias de 29 de marzo de 2012 (asunto C599/10) y de 7 de septiembre de 2021 (asunto C-927/19) ambas del TJUE. Esta última señala que:

“..como se desprende de reiterada jurisprudencia relativa a la interpretación de las Directivas 2004/18/CE del parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministro y de servicios ((DO 2004, L-134, p.114), basada en particular en el principio de igualdad de trato y que procede aplicar por analogía en el contexto de dicho artículo 56, apartado 3, una petición de aclaraciones presentada a un operador económico en virtud de esa disposición no puede paliar la falta de un documento o de alguna información cuya aportación exigiesen los pliegos de la contratación, ya que el poder adjudicador debe cumplir estrictamente los criterios que él mismo ha establecido...”

Este criterio es el mantenido también por el Tribunal General de la Unión Europea en sentencias de 10 de diciembre de 2009 (asunto T-195/08) y de 14 de junio de 2023 (asunto T-376/21)

A la vista de dichas sentencias, hemos rechazado el complemento de oferta, esto es, la posibilidad de aportar constante licitación la documentación claramente requerida por los pliegos para valorar un criterio de adjudicación, cuando esta no se ha aportado con la oferta.

Cuestión distinta es que, aportada la documentación, en ella se aprecien errores o dudas. En ese caso, la subsanación o aclaración de la documentación presentada tiene una clara diferencia con el complemento de oferta. En este, la documentación no se presenta con la oferta, en aquellos, la documentación se presenta, pero con defectos, y es sobre estos, dependiendo de su naturaleza y entidad, sobre cuya subsanación o aclaración es preciso pronunciarse, siempre con el límite insoslayable de la inmodificabilidad de la oferta.

Ahora bien, esta línea puede haberse visto afectada por la sentencia del Tribunal Supremo dictada en interés casacional de fecha 20 noviembre de 2023 (Recurso 6806/2020). En ella se fijan los siguientes criterios para resolver los defectos apreciados en la oferta.

“En respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, formulada en el auto de admisión a trámite del recurso de casación, consideramos que la posibilidad de subsanación de la documentación presentada en el sobre 3 habrá de ser resulta de forma casuística, en atención a la naturaleza y características del documento de que se trate, si bien cabe señalar, como criterios generales; i) que una interpretación literalista que impida la adjudicación de un contrato por simples defectos formales, fácilmente subsanables, es contraria al principio de libre concurrencia que debe presidir la contratación administrativa, ii) debe considerarse no subsanable la falta de cumplimiento de un criterio en el momento del cierre del plazo de presentación de proposiciones, y como subsanables los simples defectos en la acreditación del cumplimiento en plazo de ese criterio y iii) no cabe que por la vía de subsanación se modifique o altere de alguna forma la oferta presentada”.

Tras una lectura reposada de dicha sentencia, consideramos sin embargo que en ella no se revisa el planteamiento que hasta la fecha el Tribunal Supremo venía manteniendo.

En primer lugar, porque el caso base no es un complemento de oferta. Se trata de una oferta no firmada por el licitador y a él entendemos que se ajusta el Fallo, pues en el Fundamento de Derecho Tercero de la sentencia se dice que:

“Hemos anticipado en la narración de hechos del fundamento de derecho 1 que el presente recurso se limita a la cuestión de si era o no subsanable un determinado documento aportado por Vodafone España SAU en el sobre 3, certificado de cumplimiento del esquema nacional de seguridad...”

En segundo lugar, porque la sentencia señala como precedentes judiciales a tener en cuenta para la resolución del recurso, dos sentencias que abordan controversias relativas a la subsanación/aclaración de documentados presentados con la oferta.

La sentencia de 6 de julio de 2004 (recurso 265/2003), que trató también de un supuesto de falta de firma, que, como ahora sucede, afectaba a la proposición económica y la sentencia de 25 de mayo de 2015 (recurso 322/2014). En este segundo supuesto se trata también de un documento presentado con la oferta, a partir del cual no podía entenderse totalmente acreditado el requisito valorado para su puntuación.

Por dichas razones, entendemos que el Tribunal Supremo, con esta reciente sentencia de 20 de noviembre de 2023, no modifica la línea jurisprudencial seguida ni específicamente el supuesto que ahora nos ocupa: la falta de documentación aportada con la oferta, claramente exigida en los pliegos.

Atendido todo lo anterior, entendemos que procede mantener la interpretación que rechaza con carácter general la posibilidad de aportar la documentación relativa a la oferta y necesaria para su puntuación, con posterioridad a la fecha de fin de plazo de presentación de ofertas, cuando esta es claramente exigida en los pliegos.

El principio de igualdad y no discriminación nos conducen a ello, pues sostener lo contrario, conduciría a considerar irrelevante el plazo dado a todos los licitadores para la presentación de ofertas.

Cumplir con el plazo exige a los licitadores preparar una oferta y documentarla. No se trata solo de indicar un precio, se trata de presentar una oferta, que pueda resultar adjudicataria y que además sea viable, valorando para ello el mercado y su evolución, todo ello y además la situación de la empresa licitadora. En ese momento, de máxima competición, las empresas agotan los plazos y el error en la presentación en plazo, aunque sea por un margen mínimo, se sanciona con la exclusión.

Siendo ello así, resultaría contradictorio, admitir la aportación de la documentación relativa a la oferta y claramente exigida por los pliegos para su puntuación con posterioridad al plazo, pues, llevado al extremo, se estaría incentivando la falta de diligencia en los licitadores, que podrían limitarse a presentar la oferta, difiriendo a un momento posterior aportar la documentación preceptiva y exigida para la puntuación.”

En el caso que nos ocupa, el órgano de contratación no estaba obligado a solicitar aclaración de la oferta, además la inclusión de dos vehículos en la oferta en vez de uno, no es un error material subsanable, pues la designación de uno de ellos como el ofertado, única aclaración posible, sería claramente una modificación de la oferta, después de abiertas y hechas públicas las ofertas de los demás licitadores, de modo que la aclaración, de haberse solicitado, daría un trato de favor al recurrente, en detrimento de los demás licitadores, con la consiguiente vulneración del principio de igualdad entre los licitadores.

Debe pues desestimarse el recurso y confirmar el acto recurrido.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. F.J.O.L., contra su exclusión del lote 1 del procedimiento de contratación del “*Servicio de transporte escolar en vehículos de menos de 10 plazas en las provincias de Ciudad Real, Cuenca y Toledo para los cursos escolares 2025-2026, 2026-2027 y 2027-2028. TO-I*”, convocado por -Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Castilla- La Mancha.

Segundo. Levantar la suspensión del lote 1 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 multa prevista en el artículo 58.2 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 al de 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

LAS VOCALES