



Recurso nº 595/2026

Resolución nº 1281/2026

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 30 de julio de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. R. M. L., actuando en nombre y representación de la mercantil TREELOC, S.L., contra la exclusión de su oferta decretada en el procedimiento para el contrato de *“Servicio de traducción profesional y especializada de documentación económica, financiera y jurídico económica relativa a la actividad que desarrolla el ICO, incluyendo su revisión y control de calidad, para uso y publicación en los canales del ICO”*, con expediente ICO_2026_06, convocado por el Comité de Contratación del Instituto de Crédito Oficial (ICO); este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por Resolución de Comité de Contratación del Instituto de Crédito Oficial (ICO), se aprobó el expediente de contratación y los pliegos para la licitación por procedimiento abierto simplificado del contrato de servicio de traducción profesional y especializada de documentación económica, financiera y jurídico económica relativa a la actividad que desarrolla el ICO, incluyendo su revisión y control de calidad, para uso y publicación en los canales del ICO, expediente ICO_2026_06.

Segundo. El anuncio de licitación y los pliegos fueron publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 26 de febrero de 2026, con un valor estimado de 135.000 €, sin división del objeto del contrato en lotes y con el siguiente código de clasificación CPV:

79530000 - Servicios de traducción.

La fecha para la presentación de proposiciones quedó señalada hasta el día 16 de marzo de 2026 a las 14:00 horas.

Tercero. El procedimiento abierto simplificado para la adjudicación del contrato se rige por los trámites previstos para un contrato de servicios no sujeto a regulación armonizada previstos en la vigente 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

Cuarto. Dentro del plazo para la presentación de proposiciones se han presentado un total de catorce licitadoras, entre las que se incluye la recurrente, TREELOC, S.L.

Quinto. Reunida la mesa de contratación el 24 de marzo de 2026 se procedió a la apertura del sobre único del artículo 159 de la LCSP con las ofertas de las licitadoras y en el acta levantada por la mesa se constata que:

“Una vez revisadas las ofertas presentadas por los licitadores inicialmente admitidos, se apreció que, 4 de las empresas, deberían ser excluidas, por los motivos que a continuación se expondrán, y otras dos han presentado ofertas que, en su conjunto podrían ser consideradas anormalmente bajas.

Las empresas excluidas serían:

(...).

NIF: B__ Startul, SL y NIF: B__ Treeloc SL, estos licitadores han sido excluidos por el siguiente motivo:

En la oferta económica presentada figura uno de los apartados con valor "0". La Mesa ha acordado que, conforme al apartado J.1. del CCC "En el caso de que algún apartado un licitador ofrezca coste 0 no se tomará en cuenta su oferta y quedará automáticamente excluido" procede la exclusión, ya que la oferta no puede ser modificada".

Sexto. El representante de TREELOC, S.L., ha presentado un recurso de alzada impropio ante la Secretaría de Estado y Apoyo a la Empresa que ha sido informado desfavorablemente acordando su inadmisión y ofreciendo la vía del recurso especial en materia de contratación.

Séptimo. Con fecha de 27 de marzo de 2026 y en sede electrónica TREELOC, S.L., ha formalizado el presente recurso especial en materia de contratación contra la exclusión de su oferta, instando que sea anulada y que se ordene, la retroacción de la licitación al momento de la valoración de su oferta.

Octavo. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) así como 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 (en adelante, RPERMC). En especial, se ha concedido el plazo común de cinco días a las licitadoras concurrente para la presentación de alegaciones en defensa de sus derechos. Ha presentado alegaciones en tiempo y en forma, otra de las licitadoras excluidas, STARTUL, S.L., que se une a las pretensiones de la recurrente.

Se ha remitido el expediente e informe por el órgano de contratación de conformidad con el artículo 56.2 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del recurso interpuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. La recurrente, ha presentado su oferta en esta licitación seguida por procedimiento abierto simplificado, y ha quedado excluida por lo que goza de legitimación para recurrir ex artículo 48 de la LCSP.

Tercero. El recurso se ha interpuesto en el plazo de los quince días hábiles concedidos por el artículo 50 de la LCSP. También se han cumplido las demás formalidades procedimentales.

Cuarto. El acuerdo de exclusión es un acto impugnabile, de acuerdo con el artículo 44.2.b) LCSP por tratarse de un acto de trámite cualificado y además se ha dictado en el seno de la licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera 100.000 euros, conforme con el artículo 44.1 letra a) del mismo texto legal.

Quinto. Esgrime la defensa de la recurrente que, la exclusión es desproporcionada y considera que:

“En el Anexo I relativo a la proposición económica, esta parte consignó precios positivos en todos los conceptos correspondientes a los servicios objeto del contrato —traducción, revisión y demás prestaciones principales—, incluyendo todos los elementos que constituyen el núcleo económico de la oferta.

Únicamente en el apartado relativo al recargo por urgencia sobre los plazos de entrega se consignó un valor del 0%, entendiéndose dicho valor como la no aplicación de incremento adicional alguno sobre los precios unitarios ofertados.

Mediante comunicación de la Mesa de Contratación, se acordó la exclusión de la oferta de TREELOC, S.L., al considerar que la consignación de dicho valor suponía incurrir en la causa de exclusión prevista en el pliego para los supuestos en los que algún apartado se oferte a “coste 0”.

De esta forma, la defensa de la recurrente subraya que, el órgano de contratación hace una interpretación incorrecta de la cláusula de exclusión y matiza:

“La resolución impugnada fundamenta la exclusión en la aplicación automática de la cláusula que prevé la exclusión de ofertas que incluyan valores “0” en alguno de sus apartados. Sin embargo, dicha interpretación resulta incorrecta al no atender a la naturaleza del concepto económico al que se refiere el valor consignado.

La aplicación de esta cláusula exige distinguir entre los distintos tipos de magnitudes económicas recogidas en la oferta, no siendo jurídicamente admisible equiparar sin matices cualquier valor “0” con un “coste 0” en sentido estricto.

El propio modelo de oferta económica utiliza expresamente la expresión “recargo sobre precio”, lo que evidencia que el concepto en cuestión no es un coste autónomo, sino un incremento eventual sobre un precio previamente definido.

Esta diferencia terminológica no es menor ni casual. Desde un punto de vista lingüístico y jurídico:

- El término “recargo” implica, según su significado común, un aumento o incremento sobre una cantidad previa.*
- Por el contrario, el “coste” hace referencia al valor económico de una prestación en sí misma considerada.*

En consecuencia, cuando el pliego prohíbe ofertas a “coste 0”, dicha prohibición debe entenderse referida a prestaciones económicas autónomas, no a parámetros de incremento.

En el presente caso, no se ha consignado un “coste 0”. Se ha consignado un 0% de recargo sobre un precio existente y positivo.

Esto implica, en términos estrictos, la ausencia de incremento, no la inexistencia de precio ni la gratuidad de la prestación.

Confundir ambos conceptos supone una interpretación extensiva de la cláusula de exclusión que no se ajusta a su literalidad ni a su finalidad”.

Y así la recurrente insiste en que, la oferta presentada es completa, coherente y económicamente viable. Todos los servicios objeto del contrato tienen precio asignado, sin que exista prestación alguna ofrecida gratuitamente.

En definitiva, califica el acuerdo de exclusión como desproporcionado e insta su anulación con admisión de su oferta.

Sexto. El informe del órgano de contratación suscrito por la Presidenta del Comité de Contratación del ICO con fecha 9 de abril del presente, se opone a las pretensiones anulatorias del acuerdo de exclusión de la oferta de la recurrente y matiza que:

“Como se aprecia al final del extracto ut supra, los pliegos recogían expresamente unos importes máximo y un importe mínimo -superior a 0- al indicar que: “En el caso de que algún apartado un licitador ofrezca coste 0 no se tomará en cuenta su oferta y quedará automáticamente excluido del procedimiento de contratación”.

Esto mismo se hizo constar en la Memoria justificativa publicada en la PLCSP, en el apartado relativo a criterios de adjudicación, cuyo extracto se indica a continuación:

<<En el caso de que algún apartado un licitador ofrezca coste 0 no se tomará en cuenta su oferta y quedará automáticamente excluido del procedimiento de contratación>>.

Por su parte, la cláusula 11.4 del Pliego de Condiciones Generales Tipo (en adelante, PCG Tipo) establecía, en relación con la exclusión de proposiciones, lo siguiente:

“La Mesa de Contratación o el ICO, en su caso, excluirá de forma motivada aquellas proposiciones en que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- *Cuando la entrega de la proposición no se realice según lo indicado en las cláusulas de “Presentación de las proposiciones” o de “Contenido de las proposiciones” (lugar, tiempo o forma).*
- *Cuando la proposición no cumpla con alguno de los requisitos o funcionalidades exigidos en el PPT.*

Asimismo, también será rechazará de forma motivada toda aquella proposición que no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del valor estimado del contrato, 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. No obstante, 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”.

Y puntualiza:

“La proposición económica de TREELOC debía ajustarse a las exigencias de los pliegos y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas, sin salvedad o reserva alguna. En consecuencia, el pliego constituye la ley del contrato y fija, con carácter vinculante, tanto el contenido exigible de la oferta como las consecuencias derivadas del incumplimiento de sus previsiones.

Desde esta perspectiva, no es jurídicamente admisible sustituir la regla objetiva de exclusión prevista en el pliego por una interpretación correctora ex post vinculada a la conveniencia económica de la oferta o a la preferencia por una lectura flexible en favor de uno de los licitadores.

La seguridad jurídica, la igualdad de trato y la transparencia exigen aplicar el pliego conforme a sus propios términos, en especial cuando regula expresamente el efecto excluyente ante una determinada configuración de la oferta económica”.

Tras citar la doctrina de este Tribunal sobre el carácter preceptivo de los pliegos, el informe analiza la oferta de la recurrente así:

“La oferta de TREELOC, cuyo extracto se copia a continuación, presentaba coste 0 en el apartado de recargo por urgencia:

CONCEPTO	PRECIO (IVA no incluido) / Porcentaje	PRECIO MAXIMO ADMITIDO (IVA no incluido)
Precio por palabra por traducción directa e inversa entre castellano e inglés, castellano y francés, castellano y las lenguas cooficiales (euskera, gallego, catalán/valenciano)	<u>0,04</u> Euros	0,058 €
Precio por palabra para la traducción directa e inversa entre castellano y otros idiomas	<u>0,045</u> Euros	0,067 €
Precio por palabra para la traducción jurada de textos en cualquier idioma	<u>0,06</u> Euros	0,069 €
Precio por palabra para la traducción entre dos idiomas diferentes al castellano	<u>0,045</u> Euros	0,067 €
Precio por hora para la revisión y adecuación de textos y estilos producidos en inglés y/u otros idiomas	<u>21</u> Euros	23,00 €
Recargo por urgencia sobre los plazos de entrega establecidos en el pliego de prescripciones técnicas	<u>0%</u> de recargo sobre precio	9,20%

Y ello a pesar de que, como se ha acreditado en el punto 3.1 anterior, los pliegos recogían claramente que no se aceptaría ninguna oferta en el que hubiera hecho constar coste 0 en alguno de sus apartados.

Esta prohibición tiene carácter general y se aplica a todos los conceptos económicos evaluables en esta licitación (referenciados en el cuadro del CCC), y que se refieren a los precios por palabra traducida en sus distintas modalidades, el precio por hora de revisión y el porcentaje de recargo por urgencia.

(...).

La oferta del recurrente consignó un 0% en el apartado “Recargo por urgencia...”. Un recargo sobre el precio es indefectiblemente un coste, porque es un precio que se va a pagar de más sobre el servicio ordinario, por tanto, aunque el recurrente afirme que ese recargo no es un coste autónomo si no un incremento eventual sobre un precio previamente definido, la conclusión es que dicho incremento eventual sobre un precio sí supone un coste para el ICO y así ha sido expresamente manifestado.

TREELOC ha ofertado al 0% el recargo de urgencia y por tanto el coste por recargo en caso de urgencia será 0 €. Y ello contraviene expresamente lo indicado en el CCC.

Otro de los licitadores, STARTUL S.L., ha incurrido en el mismo error y también ha presentado la oferta indicando 0% en el apartado de recargo por urgencia y por tanto ha sido consecuentemente excluido de la licitación, sin que, hasta la fecha de firma del presente informe, haya presentado alegaciones o recurso alguno en contra de dicha exclusión.

Lo relevante es que el pliego fija una regla de exclusión ligada a la existencia de un apartado ofertado en términos equivalentes a coste cero, como umbral de admisibilidad de la oferta económica. En un criterio de recargo porcentual sobre precio, el 0% equivale a “cero” en el apartado, esto es, ausencia total de cuantificación en ese componente económico, y activa la previsión del pliego tal y como está redactada. La Mesa, por tanto, no actuó discrecionalmente, sino aplicando una causa de exclusión predeterminada y conocida por los licitadores”.

En definitiva, el informe del ICO califica que existe un error interpretativo imputable a la recurrente y que además no procede concederle un trámite de subsanación de la oferta y expresa que:

“Este error en el que ha incurrido el licitador recurrente, no puede ser objeto de modificación ni de subsanación por aplicación del artículo 84 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que dispone en relación con la exclusión de proposiciones que: “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”.

Por todo ello, suplica la desestimación del recurso, dado que la exclusión se ajusta a lo previsto en los pliegos.

Séptimo. Con el fin de dar una solución a la controversia suscitada entre las partes que se centran en la corrección o incorrección de la oferta de TREELOC, S.L., hemos de partir del carácter preceptivo y vinculante de los pliegos “lex contractus” que no han sido recurridos y que han ganado firmeza.

El apartado 3 del cuadro de características del contrato anejo al PCAP para un contrato de servicios a licitar por el procedimiento abierto simplificado prescribe:

“3.1. Criterios de adjudicación:

B. ☒ Criterios cuya valoración depende de criterios evaluables automáticamente o mediante fórmula

CONCEPTO	VALORACIÓN MAXIMA (puntos)	PRECIO MAXIMO ADMITIDO
Criterios cuya valoración depende de criterios evaluables automáticamente o mediante fórmula	100	
Precio por palabra por traducción directa e inversa entre castellano e inglés, castellano y francés, castellano y las lenguas cooficiales (euskera, gallego, catalán/valenciano)	60	0,058 €
Precio por palabra para la traducción directa e inversa entre castellano y otros idiomas	15	0,067 €
Precio por palabra para la traducción jurada de textos en cualquier idioma	10	0,069 €
Precio por palabra para la traducción entre dos idiomas diferentes al castellano	5	0,067 €
Precio por hora para la revisión y adecuación de textos y estilos producidos en inglés y/u otros idiomas	5	23,00 €
Recargo por urgencia sobre los plazos de entrega establecidos en el pliego de prescripciones técnicas	5	9,20%

El precio máximo admitido indicado en la tabla es sin IVA.

Los puntos indicados serán asignados del siguiente modo, en cada apartado se dará la máxima puntuación a la oferta con el precio más bajo, otorgando una puntuación al resto de las ofertas en proporción a la presentada más económica, según la siguiente fórmula:

$$\text{Puntuación oferta analizada} = \text{Puntuación máxima} \times \frac{\text{Precio de la oferta mínima}}{\text{Precio oferta analizada}}$$

En el caso de que algún apartado un licitador ofrezca coste 0 no se tomará en cuenta su oferta y quedará automáticamente excluido del procedimiento de contratación”.

En contra de lo expresado por la recurrente, la cláusula transcrita no deja lugar a dudas de tal suerte que en cualquiera de los conceptos no puede ponerse un coste 0 que también afecta al recargo por urgencia, pues también es un coste, de tal suerte que, su oferta al cumplimentar el recargo con un 0% está diciendo que el recargo de urgencia es 0 y, por ende, entrando en la consecuencia jurídica prevista en esta cláusula: exclusión automática del procedimiento.

A partir de aquí, debemos traer a colación la doctrina de este Tribunal sobre la posibilidad de solicitar aclaraciones respecto de la oferta económica y el alcance de las mismas. Ciertamente, el trámite de subsanación de ofertas no puede permitir nunca una alteración de los elementos fundamentales de la misma. Y, concretamente, respecto de la oferta económica, no puede nunca dar lugar a que el licitador requerido de subsanación pueda modificar su oferta, como ocurriría en este caso. Y menos tras la apertura de los sobres y el conocimiento consiguiente de las ofertas presentadas por los demás licitadores concurrentes.

Sobre la posibilidad de solicitar aclaraciones respecto de la oferta económica y el alcance de estas, en nuestra resolución nº 439/2024, dijimos:

“Ciertamente, el trámite de subsanación de ofertas no puede permitir nunca una alteración de los elementos fundamentales de la misma. Y, concretamente, respecto de la oferta económica, no puede nunca dar lugar a que el licitador requerido de subsanación pueda modificar su oferta. Y menos tras la apertura de los sobres y el conocimiento consiguiente de las ofertas presentadas por los demás licitadores concurrentes.

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 “cuando no alteren su sentido”. Sin embargo, el de igualdad no es el único principio que debe

tenerse en cuenta a la hora de abordar la controversia suscitada, debiendo, asimismo, considerarse el principio de concurrencia (artículo 1 TRLCSP) que aboga por favorecer la admisión de licitadores al procedimiento proscribiendo que puedan ser excluidas proposiciones por la presencia de errores fácilmente subsanables (...). En virtud de ello, se infiere el verdadero alcance del artículo 84 RGLCAP, cuya impronta debe circunscribirse a aquellos casos en los que el error del que adolece la proposición del licitador es salvable mediante la lectura de la propia oferta o de la documentación que, requerida por el pliego, la acompañe. Ésta ha sido la línea seguida de manera constante por este Tribunal, que, si con carácter general ha negado la posibilidad de subsanar o aclarar los términos de las ofertas (Resoluciones 164/2011, 246/2011, 104/2012, 268/2012, 16/2013, 117/2013, 151/2013), ha rechazado la exclusión de aquéllas en las que el error podía salvarse de manera inequívoca con la documentación presentada”.

Poniendo en contexto la totalidad de la oferta y conforme a la doctrina anteriormente citada, la subsanación solo sería procedente cuando el error cometido sea salvable, de manera inequívoca mediante la lectura de la propia oferta.

En consecuencia, la solicitud de aclaraciones vendría a otorgar al licitador la posibilidad de contraofertar quebrantando los principios de igualdad y no discriminación que han de presidir estos procedimientos de concurrencia competitiva (artículos 1 y 132 de la LCSP). Siendo lo anterior así, procede confirmar la exclusión de la licitadora recurrente en este caso, por lo que procede desestimar el recurso.

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 especial en materia de contratación interpuesto por D. R. M. L., actuando en nombre y representación de la mercantil TREELOC, S.L., contra la exclusión de su oferta decretada en el procedimiento para el contrato de “*Servicio de traducción profesional y especializada de documentación económica, financiera y jurídico económica relativa a la actividad que desarrolla el ICO, incluyendo su revisión y control de*

calidad, para uso y publicación en los canales del ICO”, con expediente ICO_2026_06, convocado por el Comité de Contratación del Instituto de Crédito Oficial (ICO).

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 58.2 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 de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES