



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1957/2025

Resolución nº 403/2026

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 5 de marzo de 2026

VISTO el recurso interpuesto por D. I.V.L. en representación de APLICACIONES Y TRATAMIENTOS DE SISTEMAS, S.A. contra su exclusión y la adjudicación del lote 5 del procedimiento de licitación del contrato de *“Suministro de Derechos de uso de Herramienta de Gestión de Servicios TI del Ministerio de Sanidad. SDA 25/2022. Lote 5”*, expediente 202505SDA040, convocado por la DIRECCIÓN GENERAL DE RACIONALIZACIÓN Y CENTRALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Por el órgano de contratación, la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC), se convocó el sistema dinámico de adquisición para el suministro de software de sistemas, desarrollo y aplicación (SDA 25/2022). Con fecha 22 de septiembre de 2025, se cursaron invitaciones a las empresas admitidas al sistema dinámico de adquisición a presentar oferta en la licitación del contrato específico (A5039/2025) –Lote nº 5 *“Suministro de derechos de uso de herramienta de gestión de servicios TI del Ministerio de Sanidad”*, con un valor estimado de 370.000 euros–.

Segundo. Tras los trámites oportunos, habiendo concurrido 2 licitadores admitidos, con fecha 9 de octubre de 2025 se requiere la justificación de la oferta anormalmente baja a la mercantil APLICACIONES Y TRATAMIENTOS DE SISTEMAS, S.A., justificación que fue aportada en el plazo conferido.

En fecha 27 de octubre de 2025 se emite informe técnico de valoración proponiendo la exclusión de la oferta de APLICACIONES Y TRATAMIENTOS DE SISTEMAS, S.A., por los siguientes motivos:

“La oferta de APLICACIONES Y TRATAMIENTOS DE SISTEMAS, S.A presenta las siguientes irregularidades de los requisitos establecidos en el Documento de Invitación (DI):

- *Apartado 2.2 del DI: “Se exige el suministro de soluciones concretas a fin de garantizar la compatibilidad con las funcionalidades existentes” – No incluyen referencia a ninguna solución tecnológica concreta, por lo que no se puede acreditar la compatibilidad con las funciones existentes en el Ministerio.*

- *Apartado 14 del DI: “la oferta deberá incluir el desglose detallado de los precios individuales de cada producto o servicio incluido” – La oferta no incluye desglose detallado de los precios individuales, limitándose a incluir el desglose según el concepto presupuestario.*

- *Apartado 14 del DI: “La oferta técnica deberá contener la siguiente documentación:*

Relación de los programas en la modalidad de licenciamiento que se ofertan “– No se incluye la relación de programas ofertados, ni el tipo de licenciamiento. La oferta se limita a indicar “Suministro de licencias (incluye extensión de garantía del adjudicatario, si exigida en 2.2)”. No hace referencia al nombre de la solución ofertada, ni al número de licencias que ofertan.

- *Apartado 14 del DI: “La oferta técnica deberá contener la siguiente documentación: La información de los requisitos mínimos de los productos o referencias a las fichas técnicas o catálogos que permitan acreditar los criterios automáticos “–No se hace referencia explícita a la solución propuesta, ni a referencias técnicas, fichas o catálogos. Tampoco incluyen información técnica complementaria que permita acreditar que se cumplen los requisitos, tanto funcionales como no funcionales indicados en el Anexo I del DI.”*

Asimismo, se propone la adjudicación del contrato a favor de INETUM ESPAÑA S.A.

Con fecha 13 de noviembre de 2025 se dicta por la DGRCC resolución de adjudicación a favor de INETUM ESPAÑA S.A.

Tercero. Con fecha 21 de noviembre de 2025 la mercantil APLICACIONES Y TRATAMIENTOS DE SISTEMAS, S.A.. interpone recurso especial en materia de contratación contra la resolución de adjudicación.

Cuarto. De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 de la Ley 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), se solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe de fecha 17 de diciembre de 2025 del órgano de contratación, así como informe del Ministerio de Sanidad en cuanto destinatario del contrato específico.

Quinto. Con fecha 5 de enero de 2026, la Secretaria del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados para que, en el plazo de cinco días, y si lo estimaban oportuno, presentasen aquellas alegaciones que considerasen oportunas, habiendo presentado alegaciones la adjudicataria en fecha 12 de enero de 2026.

Sexto. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal -por delegación de éste- dictó resolución de fecha 15 de diciembre de 2025 acordando la concesión de la solicitud medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que el expediente pueda continuar por sus trámites.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. La interposición del recurso ha tenido lugar dentro del plazo legal del artículo 50.1.c) y d) de la LCSP.

Tercero. El recurso se interpone contra la adjudicación y contra el acuerdo de exclusión de la oferta de la recurrente del contrato específico n.º A5039/2025 –Lote nº 5 “*Suministro de derechos de uso de herramienta de gestión de servicios TI del Ministerio de Sanidad*”, cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, si bien el recurrente argumenta, exclusivamente, contra su exclusión, de forma que la nulidad de la adjudicación se pretende como consecuencia de la estimación del recurso contra la exclusión.

En consecuencia, el acto realmente recurrido es la exclusión y es susceptible de recurso con base en el artículo 44.2 b) LCSP

Cuarto. La recurrente se encuentra legitimada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, pues impugna su exclusión del procedimiento.

Quinto. Se impugna en este recurso especial la exclusión de la mercantil recurrente del procedimiento de contratación con base en el incumplimiento de determinadas prescripciones del documento de invitación.

La recurrente argumenta, en síntesis, como fundamentos jurídicos de su pretensión que, siendo el precio el único criterio de adjudicación y su oferta la más ventajosa, su exclusión no se ajusta a Derecho ya que no se basa en un incumplimiento de las prescripciones técnicas, sino en la omisión de determinados datos –cuyo cumplimiento se presupone al haber aceptado las condiciones del documento de invitación– sin haber otorgado trámite de subsanación; en concreto, señala que:

“Con fecha 09/10/2025 se recibe petición de justificación de oferta que incurre en condición de oferta anormalmente baja, según el siguiente extracto:

(...)

Lo que da a lugar a la justificación por parte de esta licitadora, en plazo y forma, presentada con fecha 10/10/2025.

En la misma se pone de manifiesto de manera clara y evidente la viabilidad de la oferta presentada por mi representada, indicándose que el contrato se trata de un suministro y



haciendo un desglose detallado de los programas y los productos contratados, que se corresponden con los del documento de invitación al pliego y se detalla el coste de los productos para mi representada y el margen de beneficio que obtiene la Sociedad con este Contrato.

Así, se indica que:

Se trata de 10 productos Atlassian para 2 años conforme a los requisitos de la invitación.

Se especifica que el detalle de identificación de cada producto quedó aclarado a través de las preguntas formuladas en la Plataforma de Contratación, donde constan.

El coste presupuestado por año en la oferta de mi representada fue:

- Año 1: 129.099,40 €

- Año 2: 146.593,96 €

- Total: 275.693,36 €

Asimismo, se pone de relieve que, para el suministro, la Sociedad no tiene coste financiero que asumir, ya que el documento de invitación establece que las condiciones de pago del suministro indican que éste debe ser realizado en 15 días y con vencimiento a 30 días; siendo las condiciones de pago entre mi representada y el fabricante tecnológico de las licencias objeto de suministro, la entidad Atlassian, de 60 días.

Por tanto, la Sociedad acredita que de la oferta económica de 288.600,00 € sin IVA, el coste de las licencias a suministrar para nuestra entidad es el referido anteriormente y se genera un beneficio comercial para la Sociedad de 12.906,64 €.

Todo lo anterior deja en evidencia que la oferta de la entidad que ha resultado adjudicataria, INETUM ESPAÑA, S.A., es manifiestamente más gravosa para la Administración contratante, suponiendo un coste para ésta de 77.567,56 € más que si la Administración

contratase el suministro de las mismas licencias a mi representada, APLICACIONES Y TRATAMIENTOS DE SISTEMAS, S.A.

Este hecho, ya de por sí, se hace inexplicable, siendo un claro perjuicio para la Administración. Y el hecho de que la Administración contratante excluya a mi representada, sin trámite de aclaración de los términos de la oferta, si ésta le ofrecía dudas, es igualmente difícil de entender.

Tanto es así, que en su informe de valoración de las ofertas de 27 de octubre de 2025, la Mesa de Contratación no acuerda excluir la oferta de la Sociedad por considerar que no ha justificado los motivos para considerarla anormalmente baja o desproporcionada, ya que es evidente la justificación de estos motivos económicos y el grandísimo beneficio que la adjudicación a mi representada supondría la adjudicación frente a la oferta de la adjudicataria actual, mucho más gravosa para la Administración y por tanto en perjuicio para el interés público, sino que lo hace por otros motivos formales y técnicos de la oferta de mi representada, los cuáles se relacionan en el documento 3 adjunto a este escrito, ya mencionado.

Motivos que, sin embargo, la Mesa de Contratación no había aducido anteriormente, adjudicando un suministro de licencias por un importe mucho mayor que el ofertado por mi representada y por tanto mucho más gravoso económicamente para el interés público.

(...)

Los motivos de exclusión aducidos por parte de la Mesa, una vez justificada sobradamente la viabilidad de la oferta económica por parte de la Sociedad, son los siguientes:

- 1. No se acredita compatibilidad con las funcionalidades existentes (apartado 2.2 DI).*
- 2. No se incluye desglose detallado de precios individuales de cada producto o servicio.*
- 3. No se aporta relación de programas ofertados ni tipo de licenciamiento.*



4. No se incluyen referencias técnicas, fichas o catálogos que permitan acreditar requisitos funcionales y no funcionales.

5. No se verifica el número de licencias ni el modo de licenciamiento.

6. No se acreditan condiciones de servicio de los derechos del fabricante.

Dichos motivos de exclusión no fueron objeto de aclaración o subsanación por parte de la Mesa, si bien ésta sí solicitó aclaración y justificación de la oferta económica.

Muchos de estos motivos alegados presuponen que la Administración podría haber verificado los requisitos de la oferta y si ésta hubiese apreciado la falta de requisitos que considerase de calado en la oferta presentada por mi representada bien podría haber solicitado a la Sociedad la subsanación o aclaración de los términos de la oferta, o bien haberla excluido directamente del procedimiento, sin haber siquiera entrado a clasificarla como oferta admisible y por tanto, susceptible de solicitar la justificación por su posible “temeridad”.

(...)

En ningún caso, se puede decir que estemos en un caso de “ausencia de oferta” en la presente licitación, pues mi representada, al aceptar los pliegos y presentar oferta, acepta incondicionadamente todos sus requisitos y especificaciones y realiza una oferta basada en las soluciones y prescripciones técnicas y funcionales que la Administración contratante requiere en los pliegos.

(...)

Huelga decir que el contenido de tales funcionalidades tendrá que atenerse, preceptivamente, a lo dispuesto en el Pliego de Prescripciones Técnicas (doc. 13 del Aplicaciones y Tratamientos de Sistemas S.A. (knowmad mood) CIF: A-80827694 expediente administrativo), aceptado incondicionadamente por los licitadores al presentar su proposición (art. 139.1 LCSP), pues tal aceptación ha de considerarse extensible a los

requisitos técnicos (y así lo indicaba este Tribunal en su Resolución 549/2015, de 12 de junio y las que en ellas se citan). [...]”

Asimismo, se debe remarcar que, ante omisiones que pudieran considerarse de importancia para la ejecución del contrato, el órgano de contratación si está facultado para solicitar aclaraciones a la oferta en caso de que le planteara dudas.

Por lo que, en todo caso, el órgano de contratación debería solicitar las aclaraciones pertinentes en aras de verificar si realmente existía algún incumplimiento.

Lo que indica la doctrina de los tribunales es que es necesario para justificar una exclusión y más en un proceso como este, donde la oferta de mi representada supone un ahorro en un suministro tan grande para el interés público, es que la exclusión cuando viene por cuestiones técnicas (ya que la económica que se aduce está explicada por mi representada en su oferta y es fácilmente deducible por la Mesa), el incumplimiento del licitador debe ser expreso y claro, es decir, que no queda duda de que la oferta es totalmente incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas.

Es por ello por lo que no debería haberse producido la exclusión de mi representada en el contexto de esta licitación, con una oferta económica por un suministro tan sumamente ventajoso para la Administración.”

Por su parte, el órgano de contratación en su informe preceptivo de fecha 17 de diciembre de 2025, sostiene la conformidad a derecho de la exclusión de la licitadora recurrente, señalando que:

“Las prestaciones objeto de este contrato consisten en el suministro de las licencias del programa utilizado para la gestión de los servicios TIC del Ministerio de Sanidad, licencias que deben tener una vigencia de 2 años.

Las prescripciones técnicas que rigen el contrato se encuentran descritas en el Anexo I del documento de invitación (documento nº 02), en el que se indican tanto el número como la denominación concreta de los programas requeridos. Un poco más adelante, en los Anexos I.2 y I.3, se detallan las prescripciones técnicas a las que están sujetas las licencias a

suministrar (siendo que un mismo programa se puede suministrar bajo diferentes modalidades de licenciamiento, cada una de las cuales proporciona diferentes derechos al licenciatario). En el Anexo I.1 se indica que los licitadores podrían ofertar tanto el programa “JIRA” del fabricante Atlassian, como otro programa “equivalente” que reuniese los requisitos técnicos especificados, siempre que dicho programa equivalente fuera compatible con la plataforma JIRA Service Management Data Center de Atlassian.

La empresa APLICACIONES Y TRATAMIENTOS DE SISTEMAS S.A presentó dentro del plazo de presentación de ofertas únicamente una oferta económica (documento nº 11), sin aportar absolutamente ningún tipo de oferta técnica ni otra documentación. De la oferta económica presentada no se puede conocer si el producto que ha ofertado se corresponde con el suministro requerido por el organismo, es decir, las licencias del programa JIRA del fabricante Atlassian o si, por el contrario, lo que se oferta es un producto equivalente o una modalidad de licenciamiento diferente.

Además, en el apartado 14 del propio documento de invitación se indicaba expresamente que la oferta debía incluir el desglose detallado de los precios individuales de cada producto y que la oferta técnica debía contener, entre otros documentos, la relación de los programas en la modalidad de licenciamiento que se ofertan. Ello, con la finalidad de conocer cuál es el producto que finalmente oferta la empresa, obligación que no fue cumplida por la ahora recurrente.

(...)

La falta de presentación por parte del licitador de la oferta técnica ha impedido al organismo destinatario valorar la solución ofertada y, por tanto, no ha permitido verificar si se ofertaba el producto concreto indicado en el Anexo I del documento de invitación, o bien de un producto equivalente que se ajustase a las prescripciones técnicas especificadas en el citado Anexo I.

Por todo lo anterior, atendiendo a la posibilidad que los licitadores presentasen un producto equivalente y que el mismo debía ser valorado como compatible con la infraestructura del Ministerio de Sanidad, adquiere mayor relevancia que la empresa recurrente presentase la

documentación a la que se encontraba obligada según lo dispuesto en el apartado 14 del documento de invitación. De su oferta económica no puede concretarse cuál ha sido el producto presentado por la empresa APLICACIONES Y TRATAMIENTOS DE SISTEMAS S.A.; ni cabe deducir que se trata de una aceptación incondicionada de los pliegos, pues el pliego permite la presentación de programas equivalentes a los descritos en el Anexo I.1.

Por lo que la ausencia de oferta técnica ha impedido al Ministerio de Sanidad valorar si el producto ofertado cumplía con los requisitos técnicos exigidos en el pliego. Es por ello por lo que se acuerda su exclusión del procedimiento, indicándose de manera expresa y clara los motivos en el informe de valoración y que han permitido a la recurrente conocer los detalles por los que no podía continuar en el procedimiento de licitación.

b) En relación con la afirmación de que no debería haberse producido la exclusión de la recurrente, al no estar en ante un caso de “ausencia de oferta” (página 7 de su escrito), tampoco es compartida por este órgano.

Es cierto que los programas requeridos por el Ministerio de Sanidad quedan claramente identificados, tanto en el documento de invitación (documento nº 02, página 23) como en las contestaciones a las preguntas contestadas a través de PLACSP (documento nº 21). No obstante, y esto es relevante, cabía la posibilidad de ofertar otro producto diferente que pudiese considerarse equivalente, como puede apreciarse en la tabla en la página 23 del citado documento de invitación.

Además, el documento de invitación establece en su página 21 que “la oferta deberá incluir el desglose detallado de los precios individuales de cada producto o servicio incluido. [...] La oferta técnica deberá contener la siguiente documentación: Relación de los programas en la modalidad de licenciamiento que se ofertan... ”.

La oferta de la recurrente consistía únicamente en el precio. La recurrente no incluyó desglose alguno, ni oferta técnica con el listado de los productos que la conforman, tal y como se exigía.

Argumenta a este respecto la recurrente: “En ningún caso, se puede decir que estemos en un caso de “ausencia de oferta” en la presente licitación, pues mi representada, al aceptar los pliegos y presentar oferta, acepta incondicionadamente todos sus requisitos y especificaciones y realiza una oferta basada en las soluciones y prescripciones técnicas y funcionales que la Administración contratante requiere en los pliegos”.

A pesar de que la recurrente no considere que se estaba ante un caso de ausencia de oferta técnica, resulta innegable que no había oferta técnica a pesar de que el documento de invitación la requería. La obligación de aportar una oferta técnica era clara, y el propio documento, en el apartado 14 (página 21) describe su contenido, que aunque sencillo, es un contenido mínimo que debe servir para que el órgano de asistencia pueda constatar la adecuación de los programas ofertados a las necesidades de la Administración. Dicho contenido mínimo descrito en el pliego consiste, básicamente, en un desglose de los 10 programas ofertados, junto con su modalidad de licenciamiento.

Pues bien, ante la ausencia total de oferta técnica (por más que la recurrente no lo considere como tal), le surgen dudas al órgano de asistencia sobre si la oferta se refiere a los programas requeridos por el Ministerio u otros equivalentes. No obstante, el órgano de asistencia no descartó la oferta directamente, sino que a la vista de la diferencia tan significativa de precio con la otra oferta recibida, optó por tramitar el procedimiento descrito en el art. 149 LCSP para las ofertas anormalmente bajas.

Viene a argumentar la recurrente que es evidente que acata la totalidad del pliego y que como el único criterio de adjudicación era el precio, no era necesario aportar ningún tipo de oferta técnica, incluso si el documento de invitación así lo exigía. A esta afirmación se deben contraponer las dudas manifestadas por el organismo destinatario, que a falta de la información exigida en el documento de invitación y a la vista del bajo precio ofertado, albergaba dudas razonables sobre el contenido de la oferta, tanto en lo relativo a los programas ofertados como en lo relativo a su modalidad de licenciamiento y, por lo tanto, al uso que podría hacer de los mismos. Sorprendentemente, socava la recurrente su propia argumentación cuando afirma que “pudiendo sólo suponer la exclusión en los casos en los que los pliegos exigieran una descripción detallada y el licitador omitiera cualquier tipo de información al respecto ya que estaríamos ante una “ausencia de oferta”” (página 7 del

escrito de recurso). Pues bien, ése es precisamente el supuesto en que nos hallamos, toda vez que el documento de invitación exigía de manera inequívoca la presentación de una oferta técnica que incluyera “la relación de programas en la modalidad de licenciamiento que se ofertan”, y la recurrente omitió cualquier tipo de información al respecto.

c) En relación con la afirmación de que, en caso de haber incurrido en ausencia de oferta técnica, ésta habría quedado subsanada durante la tramitación del procedimiento del art. 149 LCSP, también debe oponerse este órgano de contratación. Afirma la recurrente: “Lo que da a lugar a la justificación por parte de esta licitadora, en plazo y forma, presentada con fecha 10/10/2025. En la misma se pone de manifiesto de manera clara y evidente la viabilidad de la oferta presentada por mi representada, indicándose que el contrato se trata de un suministro y haciendo un desglose detallado de los programas y los productos contratados, que se corresponden con los del documento de invitación al pliego y se detalla el coste de los productos para mi representada y el margen de beneficio que obtiene la Sociedad con este Contrato” (página 4 de su recurso).

Pero esta afirmación no es cierta, puesto que revisando dicho documento (documento nº 15) se puede comprobar que no incluye ningún desglose detallado de los programas. Únicamente se limita a indicar el coste agregado de unas licencias que no describe, refiriéndose de manera imprecisa a 10 productos Atlassian (documento nº 15, página 1, II.a):

“Se trata de 10 productos Atlassian para 2 años. El detalle de identificación de cada producto queda aclarado a través de las preguntas formuladas en la Plataforma de Contratación”.

Es por lo tanto con motivo de la justificación del art. 149 LCSP que por primera vez la licitadora confirma que se trata de los mismos productos descritos en el Anexo I del documento de invitación, y no de algún otro producto equivalente.

Pretende así la recurrente completar su oferta, supliendo la ausencia de oferta técnica con la afirmación de que se trata de “10 productos Atlassian para 2 años”. No sólo esta nueva información tampoco proporciona el nivel de detalle que necesitaría el órgano de

asistencia, sino que además resulta extemporáneo aportar la información técnica de los productos en este momento procedimental. No cabe, durante la tramitación del procedimiento descrito en el art. 149 LCSP, completar la propia oferta aportando documentación técnica que no estaba incluida en la oferta original. Por su parte, argumenta el Ministerio de Sanidad en su informe de alegaciones al recurso (documento nº 20) que “Es importante detallar en este punto que el fabricante Atlassian dispone de varias modalidades de sus productos que pueden ofrecen funcionalidades similares a las requeridas en el apartado I.1 del Anexo I, pero sin embargo incumplen los requisitos no funcionales del apartado I.2 o del I.3, sobre todo en lo referente al tipo de licenciamiento, por lo que es especialmente importante conocer el detalle concreto de los productos ofertados, no siendo válido incluir únicamente el fabricante”.

Las dudas del órgano de asistencia con respecto a la oferta son dobles: inicialmente y antes de la tramitación del procedimiento del art. 149 LCSP, acerca de cuáles son los programas ofertados (si programas equivalentes, o los mismos que se requerían); y posteriormente, tras la tramitación del procedimiento en el que se aclara que son los descritos y no otros equivalentes, acerca de si la modalidad de licenciamiento era la adecuada.

Estas dudas hubieran quedado fácilmente disipadas si la licitadora hubiera aportado el desglose detallado de los programas que se exigía en la página 21 del documento de invitación.

d) Finalmente, en relación con la justificación del precio anormal, ésta se habría puesto de manifiesto de manera “clara y evidente” (página 4 del escrito de recurso), cuestión ésta con la que resulta imposible estar de acuerdo.

La justificación de la oferta anormalmente baja aportada por la recurrente es incongruente y carece de toda credibilidad, pues no aporta ninguna justificación de los precios sino una mera afirmación del beneficio industrial que esperan obtener, en base a dos anualidades que no corresponden a lo descrito en el documento de invitación (que prevé el pago en una única anualidad). No se aportan compromisos del fabricante, facturas, cotizaciones, declaraciones, ni ningún otro documento; ni tampoco el más mínimo detalle de los precios,

ni de los productos y sus modalidades de licenciamiento, tal y como indica el órgano de asistencia. (...).

Aunque el órgano de asistencia (Ministerio de Sanidad) no detalla si la propuesta de exclusión se enmarca en la imposibilidad de demostrar que los suministros cumplen las prescripciones técnicas (art. 128.2 LCSP) o en la deficiente justificación del precio anormalmente bajo (art. 149 LCSP), es evidente que la oferta puede ser excluida por cualquiera de los dos motivos. En particular, dado que propone la exclusión tras haber tramitado el procedimiento de oferta anormalmente baja, se puede colegir que la exclusión se fundamenta en el mismo.

Los motivos por los que el Ministerio de Sanidad propone la exclusión son perfectamente coherentes con una deficiente justificación del anormal precio de la oferta: ausencia de desglose de los precios, ausencia de la descripción de las modalidades de licenciamiento, ausencia de una descripción mínima de la estructura de costes del contrato, incongruencia de las dos anualidades con lo descrito en el pliego (pago en una única anualidad)...

“Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta” (art. 149.4 LCSP).”

Sexto. Expuestas las posiciones de las partes, la cuestión controvertida no es otra que analizar la conformidad a derecho del acuerdo que excluye a la licitadora recurrente por los siguientes motivos: no identificar ninguna solución tecnológica concreta que permita verificar la compatibilidad exigida; no aportar el desglose detallado de precios individuales; omitir la relación de programas y el tipo y número de licencias ofertadas; y no incluir fichas técnicas, catálogos o información mínima que acrediten el cumplimiento de los requisitos funcionales y no funcionales del Anexo I del documento.

Puesto que la mercantil recurrente, como fundamento de sus pretensiones, sostiene que la mera presentación de la proposición implica la aceptación incondicionada de los pliegos, procede examinar lo dispuesto en el apartado 14 *“Forma de presentación y contenido de las ofertas”*:

“La oferta económica deberá incluir como mínimo el desglose de los importes correspondientes según los conceptos presupuestarios indicados en la tabla de detalle del presupuesto de licitación del apartado 4.1., para lo cual se deberá utilizar el modelo de oferta disponible en el Portal de Contratación Centralizada, en la siguiente dirección: https://contratacioncentralizada.gob.es/documents/11614/210125/Modelos+de+Oferta+S DA25_2022.zip/9854d53b-ca36-4840-a817-1161b3e4ee17. La omisión de este desglose será causa de exclusión de la oferta.

Además, la oferta deberá incluir el desglose detallado de los precios individuales de cada producto o servicio incluido. Junto con la invitación, el organismo destinatario podrá adjuntar un modelo de oferta económica más detallado, que complemente la información exigida en el citado modelo de oferta.

La oferta técnica deberá contener la siguiente documentación:

- Relación de los programas en la modalidad de licenciamiento que se ofertan*
- La información de los requisitos mínimos de los productos o referencias a las fichas técnicas o catálogos que permitan acreditar los criterios automáticos:*

o Ver Anexo I para requisitos mínimos.”

Partiendo de lo anterior, examinado el expediente remitido, se observa que, con su oferta, la mercantil recurrente no especificó los datos que en el informe de valoración se consideran omitidos y requeridos en el documento de invitación, puesto que, efectivamente, en su oferta no especificó ninguna solución tecnológica concreta, no aportó el desglose detallado de precios individuales requeridos en el apartado 14 del documento de invitación, tampoco la relación de programas y licencias, ni la relación de fichas técnicas, catálogos o información mínima que acrediten el cumplimiento de los requisitos del Anexo I del documento de invitación. Asimismo, aunque en la justificación aportada por la recurrente en la tramitación del procedimiento de oferta anormalmente baja (artículo 149 de la LCSP), especificó que ofertaba “10 productos Atlassian para 2 años”, asiste la razón al órgano de contratación cuando afirma que la omisión de los datos que debía incluir en

su oferta no puede ser subsanada en el trámite de justificación de baja anormal y, en todo caso, no identifica qué productos, número de licencias, modalidad de licenciamiento, estructura de costes, que permitan considerar suficiente la justificación de la oferta económica.

Llegados a este punto, conviene traer a colación lo dispuesto por el 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 (RGCAP en adelante), que dice,

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.

El recurrente no niega haber omitido información relevante (la solución concreta ofertada, a fin de garantizar la compatibilidad con las funcionalidades existentes y un desglose detallado de los precios individuales de cada producto o servicio incluido) y documentación técnica que debiera haber incorporado la oferta.

Así las cosas, las omisiones consideradas determinan la exclusión del recurrente al amparo de lo dispuesto por el artículo 84 del RGCAP, por lo que procede desestimar el motivo. A mayor abundamiento, no puede aceptarse que la concreción de la solución tecnológica incluida por el recurrente en la justificación de su oferta pueda subsanar las omisiones de la originalmente presentada, ante todo, porque no es posible aseverar que no nos encontremos ante una modificación de la oferta y también porque, aun admitiendo, *quod non*, la posibilidad antes apuntada, no ha sido aportada la documentación técnica exigida.

Séptimo. Sentado lo anterior, puesto que la mercantil recurrente sostiene que se le debió conferir trámite de subsanación, procede recordar nuestra doctrina en relación con los requerimientos que la Mesa de Contratación puede hacer a los licitadores cuyas ofertas

resultan ser incompletas o que incurren en errores en su formulación, en la que hemos distinguido la aclaración, pertinente cuando la oferta incurra en errores materiales (que no requieren para su apreciación de razonamiento alguno y cuya solución puede ser razonablemente anticipada por el órgano de contratación -por todas, Resolución 103/2026 de 22 de enero y las que en ella se citan-) siempre que no se modifique la oferta, y lo que hemos denominado el complemento de oferta, que supondría la posibilidad del licitador de completar documentación exigida por los Pliegos con posterioridad a la formulación de la oferta, y que, con fundamento en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea hemos rechazado tajantemente. Esta doctrina está claramente expuesta en la Resolución 861/2024, de 11 de julio, en la que dijimos lo siguiente:

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 C-599/10) 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.

(...)

La doctrina expuesta nos lleva a rechazar la pretensión del recurrente. Para empezar, no existen errores materiales en su oferta que sea preciso aclarar, sino la omisión de informaciones relevantes, exigidas en la documentación rectora de la licitación. Por otro lado, el trámite que pretende el recurrente que se le confiera supondría autorizar que aportara documentación no incluida originalmente en su oferta, lo que, como hemos visto, constituye un complemento de oferta.

Pues bien, aplicando la anterior doctrina al supuesto que se examina, puesto que lo que pretende el recurrente es que se le permita ~~de~~ completar la omisión de la oferta técnica, siendo, evidentemente, algo esencial de la oferta presentada, debe concluirse que no resultaba procedente otorgar trámite de subsanación para completar su oferta, dado que no estamos ante la subsanación de errores o defectos de carácter formal en la documentación presentada.

En efecto, de haber concedido trámite de subsanación se estaría vulnerando la propia finalidad de dicho trámite, que no es otra que permitir la enmienda de defectos o de omisiones advertidos, a fin de evitar que, por aplicación de rigurosos formalismos, el mero cumplimiento defectuoso determine necesariamente la retirada del procedimiento de quien no cumplió debidamente, oportunidad que carece de sentido otorgar a quien manifiesta expresamente la imposibilidad de acreditar lo exigido. El trámite de subsanación no puede utilizarse para complementar una oferta, es decir, para permitir aportar de manera extemporánea, aquella documentación que no fue debidamente aportada junto con la oferta en el momento oportuno en el ámbito de la contratación.

Así las cosas, este Tribunal considera que, efectivamente, en este caso permitir la aclaración de la oferta atentaría contra el principio de igualdad entre licitadores.

Por ello, se considera ajustada a Derecho la valoración realizada, y la no procedencia de conceder un trámite para la aclaración/complemento de la oferta, debiendo desestimarse el recurso.

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. I.V.L. en representación de APLICACIONES Y TRATAMIENTOS DE SISTEMAS, S.A. contra su exclusión y la adjudicación del lote 5 del procedimiento de licitación del contrato de *“Suministro de Derechos de uso de Herramienta de Gestión de Servicios TI del Ministerio de Sanidad. SDA 25/2022. Lote 5”*, expediente 202505SDA040, convocado por la DIRECCIÓN GENERAL DE RACIONALIZACIÓN Y CENTRALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN.

Segundo. Levantar la suspensión 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 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

LOS VOCALES