



**Recurso nº 981/2022 C.A. La Rioja 39/2022**

**Resolución nº 1090/2022**

**Sección 2ª**

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

En Madrid, a 21 de septiembre de 2022.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. M.P.P., en representación de DOC 2001, S.L., contra su exclusión de la licitación convocada por la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja para contratar el “*Servicio de funcionamiento de los pisos de tránsito para mujeres víctimas de la violencia de género*”, expediente 20-7-2.01-0008/2022; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** Por el órgano de contratación, la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se convocó –mediante anuncio y pliegos publicados el 29 de diciembre de 2021 en la Plataforma de Contratación Electrónica del Gobierno de La Rioja– licitación para adjudicar a través de procedimiento abierto, el contrato de “*Servicio de funcionamiento de los pisos de tránsito para mujeres víctimas de la violencia de género*”, con un valor estimado de 1.217.138,56 euros.

**Segundo.** Tramitada la licitación, en fecha 17 de mayo de 2022, previa clasificación de las ofertas, la Mesa de contratación acordó proponer como adjudicataria del contrato a la mercantil DOC 2001, S.L.

Mediante acuerdo de 24 de mayo de 2022, notificado en la misma fecha, se acordó requerir a la mercantil DOC 2001, S.L. la presentación de documentación con carácter previo a la adjudicación del contrato ex artículo 150.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento



jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), finalizando el plazo conferido el 7 de junio de 2022.

El día 6 de junio de 2022 la mercantil propuesta como adjudicataria presentó escrito solicitando ampliación del plazo otorgado para presentar la documentación requerida, denegándose tal solicitud por parte del órgano de contratación en fecha 15 de junio siguiente.

Dentro del plazo otorgado a los efectos del artículo 150.2 de la LCSP, la mercantil propuesta como adjudicataria aportó –vía Plataforma de Contratación Electrónica– el día 7 de junio de 2022 la totalidad de la documentación requerida a excepción de: solicitud de autorización de funcionamiento de los pisos exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT), poder bastantado del firmante de la oferta y justificante del depósito de la garantía definitiva del contrato ante la Hacienda autonómica.

Consta, seguidamente, en el expediente de contratación que dicha mercantil aportó –de nuevo vía Plataforma de Contratación Electrónica– el día 15 de junio de 2022 el poder bastantado del firmante de la oferta y el justificante del depósito de la garantía definitiva del contrato ante la Hacienda autonómica.

Obra, igualmente, en el meritado expediente –como documento 40– informe suscrito en fecha 22 de junio de 2022 desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, en el que a propósito de lo anterior se indica que:

“(…)

*- En cuanto al depósito de la cantidad de DOCE MIL CIENTO SESENTA Y CUATRO EUROS CON SETENTA Y DOS CÉNTIMOS (12.164,72 €) en concepto de garantía definitiva el 7 de junio 2022, se consulta con el Servicio de Tesorería y Política financiera y no existe depósito alguno por parte de DOC 2001, S.L Sin embargo, sí que en esa fecha, a través de la Plataforma de Contratación Electrónica se recibe CERTIFICADO DE SEGURO DE CAUCIÓN Nº 2021/RQLC/0739/0004 de ACCREDITED INSURANCE (EUROPE) LIMITED*



*(N0461408G) representada en España por Futura Insurance Agencia de Suscripción S.I. (B98173511) por el que se asegura a DOC 2001, SL.(B91106393) en concepto de tomador del seguro, ante el GOBIERNO DE LA RIOJA hasta el importe total de 12.164,72 € en los términos y en las condiciones establecidos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.... Este documento debe ser enviado al servicio competente.*

*- Consultado el Registro de Bastanteos del Gobierno de La Rioja, la persona que presenta la oferta D. Juan Carlos Ríos Bugallo (30615367K) se encuentra bastanteado con fecha de 14 de abril de 2021.*

*Finalmente, la solicitud de autorización de funcionamiento de los pisos en los que se realizará la prestación es presentada el 8 de junio de 2022 (fuera de plazo)”.*

A la vista de lo anterior, y considerando que la mercantil propuesta como adjudicataria no había presentado en plazo la totalidad de la documentación requerida, con fecha 29 de junio de 2022 se dictó resolución declarando no cumplimentado el requerimiento de documentación previsto en el artículo 150.2 de la LCSP e imponiendo a la mercantil aquí actora como penalidad el 3 por ciento del presupuesto base de licitación (IVA excluido), así mismo se acordó requerir, en los términos que resulten procedentes, al siguiente clasificado para la adjudicación del contrato.

**Tercero.** Con fecha 20 de julio de 2022 la mercantil DOC 2001, S.L. interpuso recurso especial en materia de contratación, solicitando:

*“(...) la anulación de la Resolución del Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja de fecha 29.06.2022 para que, tras los trámites oportunos, se admita la documentación aportada por DOC 2001 para su valoración y posterior adjudicación del contrato de referencia y; con carácter subsidiario, que se entienda que DOC 2001 no ha retirado su oferta con el mero retraso de un día en la prestación de uno de los documentos solicitados y, por tanto, no corresponde la imposición de penalidad del 3 por ciento del presupuesto base de licitación, dejando sin efecto el traslado realizado al asegurador de DOC 2001”.*



**Cuarto.** De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP, se solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe de fecha 29 de julio de 2022.

**Quinto.** En fecha 1 de agosto de 2022 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. En fecha 8 de agosto de 2022 se presentan alegaciones por la entidad SENIOR SERVICIOS INTEGRALES, S.A., interesando la desestimación del recurso.

**Sexto.** Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 9 de agosto de 2022 acordando adoptar de oficio la medida cautelar consistente en la suspensión 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 marco jurídico aplicable viene determinado por la LCSP, así como 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).

**Segundo.** El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 46.2 de la LCSP y 22.1 del RPERMC y en virtud del Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 23 de septiembre de 2020 (BOE de fecha 03/10/2020).

**Tercero.** El acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación, al tratarse de la resolución que acuerda tener por no cumplimentado el requerimiento de documentación al propuesto como adjudicatario de un contrato de servicios celebrado por un poder adjudicador, cuyo valor estimado supera los umbrales establecidos en el



artículo 44.1 a) de la LCSP y por tratarse de un acto de trámite cualificado (artículo 44.2 b) de la LCSP), producido en el seno del procedimiento de adjudicación.

**Cuarto.** La interposición del recurso ha tenido lugar dentro del plazo legal del artículo 50.1 de la LCSP.

**Quinto.** La mercantil recurrente goza de legitimación activa para sostener sus pretensiones (artículo 48 de la LCSP).

**Sexto.** Se impugna en este recurso especial la resolución que acuerda tener por no cumplimentado el requerimiento de documentación al propuesto como adjudicatario argumentando sobre la clara voluntad de la mercantil recurrente en la continuación del procedimiento y la posibilidad de conceder plazo para la subsanación de errores o defectos en la documentación aportada y, en definitiva, la improcedencia de la exclusión de su oferta, de la imposición de penalidad e incautación de la garantía.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe preceptivo, defiende la conformidad a Derecho del acto impugnado.

**Séptimo.** Expuestas las posiciones de las partes, la cuestión controvertida no es otra que determinar la conformidad a Derecho de la resolución que acuerda tener por no cumplimentado el requerimiento de documentación al propuesto como adjudicatario.

El artículo 150.2 de la LCSP dispone:

*“2. Una vez aceptada la propuesta de la mesa por el órgano de contratación, los servicios correspondientes requerirán al licitador que haya presentado la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 para que, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de las circunstancias a las que se refieren las letras a) a c) del apartado 1 del artículo 140 si no se hubiera aportado con anterioridad, tanto del licitador como de aquellas otras empresas a cuyas capacidades se recurra, sin perjuicio de lo establecido en el segundo párrafo del apartado 3 del citado artículo; de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a*



*la ejecución del contrato conforme al artículo 76.2; y de haber constituido la garantía definitiva que sea procedente. Los correspondientes certificados podrán ser expedidos por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, salvo que se establezca otra cosa en los pliegos.*

*De no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose a exigirle el importe del 3 por ciento del presupuesto base de licitación, IVA excluido, en concepto de penalidad, que se hará efectivo en primer lugar contra la garantía provisional, si se hubiera constituido, sin perjuicio de lo establecido en la letra a) del apartado 2 del artículo 71. En el supuesto señalado en el párrafo anterior, se procederá a recabar la misma documentación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas”.*

El artículo 139 de la LCSP establece que:

*“Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea”.*

La cláusula 15.3 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) establece claramente que:

*“De no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose a exigirle el importe del 3 por ciento del presupuesto base de licitación, IVA excluido, en concepto de penalidad, que se hará efectivo en primer lugar contra la garantía provisional, si se hubiera constituido”.*

Expuesto el marco jurídico aplicable, y de acuerdo con el orden seguido en el escrito de recurso, corresponde abordar los motivos que en él se esgrimen. Así, en primer lugar, se



invoca por la parte actora –tras apelar a los principios rectores de la contratación pública (en especial, a la selección de la oferta económicamente más ventajosa) y a su clara voluntad de permanecer en el procedimiento de licitación– la solicitud dirigida al órgano de contratación a fin de ampliar el plazo otorgado para verificar el trámite que regula el artículo 150.2 de la LCSP, al amparo del artículo 32 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), que fue finalmente rechazada una vez vencido el plazo en cuestión.

Pese a que este Tribunal ha admitido (Resoluciones nº 62/2021, de 22 de enero o nº 992/2021, de 2 de septiembre) la aplicación supletoria del aludido precepto de la LPAC en el ámbito de la contratación pública, tal admisión se ha fundado en los propios y puros términos de dicho artículo 32. Éste, en sus apartados 1 y 3, dispone que:

*“1. La Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero. El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados.*

(...)

*3. Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate. En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido. Los acuerdos sobre ampliación de plazos o sobre su denegación no serán susceptibles de recurso, sin perjuicio del procedente contra la resolución que ponga fin al procedimiento”.*

En los supuestos analizados en las aludidas resoluciones se trataba de la ampliación del plazo para presentar proposición, opción que –además de permitirse expresamente por el artículo 136 de la LCSP– resultaba aconsejable y no era perjudicial para terceros, pues perseguía una mayor concurrencia en el caso de la Resolución nº 992/2021 (en el de la Resolución nº 62/2021 se estimó el recurso pues la decisión de ampliar se produjo una vez finalizado el plazo inicial), mientras que tratándose aquí del trámite previsto ex



artículo 150.2 de la LCSP, sí pueden verse perjudicados los derechos de los restantes licitadores, lo que –a juicio de este Tribunal– impide la aplicación del artículo 32 de la LPAC para dicho trámite.

Además, la jurisprudencia ha confirmado que la decisión de ampliar –o no– el plazo reviste carácter discrecional; en efecto, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 30 de junio de 2004 (Recurso nº 983/2001) vino a afirmar que:

*“(...) la solicitud de prórroga formulada por la actora no obliga a la Administración a su concesión, y razona expresamente sobre la razonabilidad y no arbitrariedad de la respuesta denegatoria, habida cuenta de la existencia de un plazo inicial al que quedaba obligado la recurrente por la aceptación de la subvención, de la existencia de cinco prórrogas anteriores, y del hecho de que las razones alegadas por la actora habían podido servir ya para la concesión de las prórrogas anteriores. A lo que la Sala de instancia añade que la Administración competente no quedaba vinculada por la prórroga concedida a otros efectos por la Dirección General de Costas y que la emisión por la Comunidad Autónoma de un informe, favorable a la concesión de la prórroga, pero no vinculante, resultaba irrelevante. Todo ello supone una batería de razones que excluyen la arbitrariedad de la respuesta administrativa y que suponen, para la Sala de instancia, razón suficiente para la denegación de una prórroga que la Administración no estaba obligada a conceder, sino tan sólo a responder en términos motivados y razonables”.*

También la Audiencia Nacional ha incidido en ese carácter discrecional, negando la aplicación al supuesto concreto del régimen del silencio por tratarse de una facultad “*discrecional*” que precisa de un acuerdo formal debidamente notificado (Sentencia de 7 de diciembre de 2009 – Recurso nº 61/2009–); de ahí que no pueda entenderse que la falta de respuesta equivalga a estimación. Y ello porque “*requiere su concesión* –añade la Sentencia del mismo órgano jurisdiccional de 28 de enero de 2010 (Recurso nº 397/2006)– *no bastando la mera solicitud de la parte interesada*”.

En cuanto al precedente que aduce la recurrente, en el que el mismo órgano de contratación sí se avino a la ampliación del plazo, dicho órgano explica que tal decisión



fue adoptada bajo la vigencia el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 declarado por el Real Decreto 926/2020, tras ser interesada el día en que se iniciaba el plazo en cuestión y no el penúltimo día, como sucede ahora.

Razonado de este modo que la decisión de denegar la ampliación del plazo otorgado para verificar el trámite que regula el artículo 150.2 de la LCSP resulta ajustada a Derecho, no puede acogerse este motivo de recurso.

**Octavo.** El siguiente alude a la subsanabilidad de dicho trámite, tal y como ha manifestado reiteradamente este Tribunal a partir de su Resolución nº 747/2018, de 31 de julio, en la que se razonaba lo siguiente:

*“[...] Consideramos que hemos de proceder a interpretar y concretar el significado del artículo 151.2 del TRLCSP, y, además, poniéndolo en relación con el precepto correlativo de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), que lo es su artículo 150.2, cuyo contenido es más amplio que aquél.*

*Esa tarea es imprescindible a la vista de que se viene aplicando una interpretación literal, muy rigorista, extrema y muy amplia de su contenido, que debe ser de interpretación restrictiva a la vista de su carácter sancionador, que está llevando a resultados sumamente extensivos, formalistas e injustos. Esos criterios extremos se han aplicado incluso por este Tribunal, y por los Tribunales de Justicia, como, por ejemplo, sobre si se admite o no la subsanación de defectos o errores u omisiones cometidos en la cumplimentación del requerimiento, que se niega por el simple hecho de que el precepto no dice nada al respecto, que ni lo prevé, ni lo prohíbe. Además, este Tribunal viene ya aplicando un criterio menos formalista y extensivo del contenido de dicho precepto, como ha hecho en sus Resoluciones número 439/2018, de fecha 27 de abril de 2018, del Recurso nº 234/2018, y en la Resolución nº 582, de fecha 12 de junio de 2018, del Recurso nº 413/2018, a las que luego aludiremos, y en el mismo sentido, muchos órganos de contratación prevén en el PCAP la posibilidad de subsanar la omisiones o defectos cometidos en la cumplimentación de dicho requerimiento, como ocurre en el caso objeto de este recurso especial, que, además, plantea cuestiones adicionales. Es preciso,*



*por tanto, establecer una interpretación del artículo 151.2 del TRLCS (artículo 150.2 en la LCSP) más delimitada y acorde con el contenido literal del precepto y su finalidad, que no es otra que resolver situaciones de claro incumplimiento por parte del licitador mejor clasificado con transcendencia respecto de la garantía provisional, en el caso de que se hubiera constituido, y, en concreto, su incautación o, bajo la LCSP, imposición de una penalización del 3%, e incluso, incurrir en causa de prohibición de contratar, como prevé el artículo 60.2, a), del TRLCSP.*

*Las cuestiones que plantea dicho precepto son en esencia, las siguientes: a) Extensión objetiva del contenido de la conducta consistente en no haber cumplimentado el requerimiento efectuado y determinación de si se extiende a cualquier defecto u omisión de cumplimentación, o solo a la falta de cumplimentación total o en lo principal y sustancial, según determinación legal b) Posibilidad o no de subsanar las omisiones o defectos cometidos en la cumplimentación del requerimiento efectivamente realizada en el plazo concedido.*

*La solución de ambas cuestiones está indudablemente afectada e influida por el efecto de la determinación legal consistente en incautar la garantía provisional (TRLCSP) o imponer una penalización del 3% (LCSP), e incurrir en la prohibición de contratar prevista en el artículo 60.2 a) del TRLCSP y precepto correlativo de la LCSP. Sobre la primera cuestión consideramos que la interpretación del precepto citado debe ser estricta y restrictiva, por su tenor literal, el efecto considerado y la consecuencia sancionadora que se vincula a la conducta que contempla, y además por las siguientes razones:*

*1. El artículo 151.2 prevé una conducta a la que asocia una determinada consideración, conducta que es “No cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado...”. 2. Cumplimentar significa, según el DRAE, rellenar un impreso o poner en ejecución una orden superior. No significa cumplir perfectamente algo, en este caso lo requerido, sino simplemente poner en ejecución lo requerido, supuesto en el que existirá cumplimentación de lo ordenado, aunque no se haga perfectamente.*



*El sentido anterior del texto citado deriva del hecho de que el precepto asocia una consideración determinada a la no cumplimentación, pero no a la cumplimentación, aunque sea defectuosa o imperfecta. Y esa consideración no es que se rechace la oferta o se la excluya por no cumplimentar lo requerido el interesado, sino que se considera que el interesado ha retirado su oferta, efecto éste que no es el propio del cumplimiento defectuoso de trámites o, mejor dicho, de su cumplimentación defectuosa o imperfecta, ni en la Ley 39/2015, de PAC, ni en el TRLCSP, sino que la propia normativa de contratación pública lo vincula a la retirada expresa de la oferta, o a conductas de incumplimiento grave, que la ley equipara a aquélla[...]*

*Pues bien, la técnica de equiparar determinadas conductas a la retirada injustificada de la oferta se limita a incumplimientos totales de ciertas obligaciones, y si el requerimiento no se cumple, todo ello al fin de ejecutar la garantía por las causas citadas, por lo que en nuestro caso solo concurre cuando no se cumple en modo alguno lo requerido o no se constituye en modo alguno la garantía definitiva en el plazo señalado. Solo en tal caso, estaríamos ante incumplimientos de gravedad suficiente para afirmar que se ha retirado la oferta y procede la incautación y ejecución de la garantía provisional, pero no en otro caso, pues el efecto atribuido si se cumple defectuosamente lo requerido, ya no recaería sobre su no cumplimentación sino sobre su cumplimentación defectuosa, supuesto en el que no cabe afirmar retirada alguna de la oferta, y solo cabría, en buena técnica, excluir la oferta por incumplimiento del trámite, efecto gravísimo y perjudicial para el interés público ante una conducta de cumplimiento defectuoso no grave sin que previamente se dé la oportunidad, como se prevé en la Ley 39/2015, de subsanar el defecto u omisión cometido por el interesado en el trámite conferido.*

*La interpretación anterior estricta y no extensiva se corresponde con los dos efectos que para la retirada injustificada de la oferta y supuestos equiparados citados más arriba se prevé en el TRLCSP y en la LCSP. El primero es la incautación y ejecución de la garantía provisional (TRLCSP) o la imposición de una penalización del 3% del presupuesto base de licitación sin incluir IVA (LCSP). Tal consecuencia es indudablemente una sanción civil solo admisible en caso de incumplimientos graves, no en caso de cumplimientos defectuosos que no pueden*



*ser considerados expresivos de una retirada de la oferta, sino al contrario, de una voluntad de cumplimiento, que admite subsanación. Y el segundo es que tales conductas son diferenciadas y constituyen una causa de prohibición de contratar prevista en el artículo 60.2, a), el TRLCSP, o en el artículo 71.2, a) de la LCSP, en los que se diferencia como causas de prohibición la retirada de la proposición y el no haber cumplimentado el requerimiento del artículo 151.2 dentro del plazo conferido mediando dolo, culpa o negligencia; prohibición que puede alcanzar hasta tres años de duración. Parece razonable considerar que ese efecto solo se aplica al incumplimiento total del requerimiento u otros graves, como puede ser la falta de constitución de la garantía, que es citado expresamente por el mencionado precepto en relación con los artículos 99.1 y 103.4 del TRLCSP, y en los casos citados del artículo 62 del RGLCSP, pero no en las cumplimentaciones meramente defectuosas o con omisiones, ya que en tales casos no cabe apreciar dolo, ni culpa, ni negligencia en grado suficiente como para causar una prohibición de contratar, y menos aún, si el interesado manifiesta expresamente su voluntad de subsanar los defectos y omisiones apreciadas.*

*De lo expuesto, no cabe sino considerar que, en nuestro caso, la no cumplimentación del requerimiento en plazo concedido solo se equipara a retirada de la oferta en caso de falta de cumplimentación del requerimiento, o de no constituir en modo alguno la garantía definitiva en el plazo concedido. 2. La segunda cuestión es la posibilidad o no de subsanar las omisiones o defectos cometidos en la cumplimentación del requerimiento efectivamente realizada en el plazo concedido, pero de forma defectuosa.*

*La posibilidad indicada no puede negada, especialmente si el propio interesado pone de manifiesto su voluntad de subsanar los defectos u omisiones apreciados, bien directamente porque los detecte él, bien porque se le pongan de manifiesto. Esa posibilidad debe admitirse por las siguientes dos razones: la primera es de estricta lógica, ya que si frecuentemente los órganos de contratación exigen aportar en el sobre de la documentación administrativa una declaración responsable de que cumplen los requisitos previos o el DEUC, y que el propuesto como adjudicatario acredite antes de la adjudicación que cumple esos requisitos (artículo 146 del TRLCSP) es razonable pensar que su calificación se hará en ese*



*momento, y si sus defectos y omisiones son subsanables si esa documentación se presenta antes, también habrá de serlo si se aprecian cuando se le requiere la documentación relativa a esos requisitos previos para adjudicarle el contrato, con la única particularidad de que ese plazo será el especial de la legislación de contratación pública, de tres días hábiles. Y la segunda razón consiste en que el artículo 151 no dice nada al respecto, pues ni autoriza expresamente ni prohíbe la subsanación.*

*Por tanto, a partir de la interpretación del artículo 151.2 del TRLCSP que hemos expuesto en el apartado 1 anterior, entendemos que es aplicable la Disposición Final Tercera.1, del TRLCSP, que somete supletoriamente los procedimientos regulados en dicha Ley a lo previsto en la Ley 39/2015. En nuestro caso, sería aplicable supletoriamente el artículo 73 [...]”.*

A la vista de los criterios expresados, en la Resolución nº 897/2020, de 14 de agosto, con cita de la Resolución nº 622/2019, de 6 de junio, se distinguía entre el supuesto de incumplimiento total o grave de la obligación de aportación de la documentación, que supone la retirada de la oferta, y el de cumplimiento defectuoso o menos grave que exige conceder un plazo de subsanación al licitador. Así:

*“a) Cuando no se cumplimenta el requerimiento del artículo 150.2, momento en el que debe hacerse una interpretación restrictiva y estricta y dar por incumplida totalmente la obligación. Así señala que la no cumplimentación del requerimiento en el plazo concedido solo se equipara a la retirada de la oferta en caso de falta de cumplimentación del requerimiento o de no constituir en modo alguno garantía definitiva en el plazo concedido.*

*b) Cuando se cumplimenta el requerimiento de manera incompleta, momento en el que el Tribunal de Contratos ha rectificado su doctrina en el sentido de señalar que la correcta interpretación de los preceptos aplicables conforme a su objeto y finalidad exige admitir la subsanación en el plazo de tres días de los defectos u omisiones en que se hubiera incurrido al constituir la garantía definitiva (y no limitar la subsanación a la acreditación de su correcta constitución en el plazo inicial)”.*



En definitiva, la finalidad del precepto en cuestión es resolver situaciones de un manifiesto e inequívoco incumplimiento por parte del licitador, en el marco de una interpretación no formalista y rigorista del mismo. Así, debe aplicarse su consecuencia jurídica de forma ponderada, limitada a supuestos en que se trate de un incumplimiento claro, en los que se evidencie de forma concluyente la imposibilidad de cumplir con lo solicitado.

Del análisis del expediente, resulta probado que la voluntad del licitador propuesto como adjudicatario no fue en ningún momento la de retirar su proposición, sino todo lo contrario, al presentar dentro del plazo inicial de diez días la mayor parte de la documentación requerida ex artículo 150.2 de la LCSP, y una solicitud de ampliación del plazo para aportar la restante documentación.

Asimismo, en el caso aquí analizado se está ante el supuesto en el que la mercantil recurrente cumplimentó de manera incompleta el requerimiento previsto en el artículo 150.2 de la LCSP; por lo tanto, procedía, solicitar la subsanación de los defectos u omisiones advertidos en la documentación presentada.

Con carácter general, la Resolución de este Tribunal nº 639/2020, de 21 de mayo, ha apelado a la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado que, viene entendiendo (Informe 18/10, de 24 de noviembre, con cita de los Informes 9/06, de 24 de marzo de 2006, 36/04, de 7 de junio de 2004, 27/04, de 7 de junio de 2004, 6/00, de 11 de abril de 2000, 48/02, de 28 de febrero de 2003, o 47/09, de 1 de febrero de 2010), que:

*“Se reconoce como subsanable, ya sea por errores u omisiones, la aportación de documentos exigidos para concurrir siempre que el contenido del mismo, como elemento acreditativo, exista en el momento en que se presenta y en el momento en que concluye el plazo de presentación de proposiciones, que evidentemente es anterior al momento de subsanación. Es decir, puede subsanarse lo que existe, pero no se ha aportado; no se puede subsanar lo que en el momento citado no existe de manera indudable”.*



En efecto, en supuestos en que el incumplimiento del requerimiento no ha sido completo, de modo que se trata de una omisión meramente formal o de la defectuosa cumplimentación o aportación de la documentación requerida, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha admitido la posibilidad de ampliar el plazo establecido en el artículo 150.2 de la LCSP, concediendo la posibilidad de abrir un trámite de subsanación de la documentación aportada

Así, en su Informe 6/2021, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, señala que:

*“4. La copiosa doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales coincide con el criterio de esta Junta Consultiva. La aplicación del principio de concurrencia exige que ante incumplimientos de mero carácter formal y, por tanto, subsanables, se pueda ofrecer al licitador la posibilidad de demostrar, siempre en un breve plazo que no perjudique al interés público, que verdaderamente cumplía con el requisito exigido. Otra solución podría ser perniciosa para el interés público que subyace necesariamente en todo contrato público, porque la exclusión del licitador que ha fallado en la acreditación de un requisito del que sí disponía sin incurrir en una negligencia grave por su parte, no sólo perjudica al citado licitador, sino también a la entidad contratante, que se ve obligada a prescindir de la mejor proposición por la existencia de meros defectos formales, fácilmente enmendables.*

*Por el contrario, cuando lo que ocurre es que el licitador no ha hecho el menor esfuerzo por aportar la documentación exigida o cuando de la misma se deduzca con claridad que lo que ocurre es que el licitador no cumple algunas de las condiciones que, como requisitos previos, exige la LCSP para poder ser adjudicatario, la única solución es descartar su proposición excluyéndolo de la licitación, repetir el trámite del artículo 150.2 respecto de la siguiente de las proposiciones e imponer, en este caso de forma automática, las penalidades que marca la norma. No se trata, en realidad, de hacer una interpretación más o menos rigurosa de la LCSP, sino de que el órgano de contratación no puede adjudicar el contrato a quien no acredita en modo alguno o no cumple alguna de las condiciones exigidas para contratar o a quien, requerido para su acreditación,*



*presenta una conducta indolente o negligente y omite la acreditación de alguna de ellas.”*

Resulta del expediente administrativo que la mercantil recurrente aportó la documentación exigida en plazo, a excepción de la solicitud de autorización del funcionamiento de los pisos, el poder bastantado del firmante de la oferta y el justificante del depósito de la garantía definitiva del contrato ante la Hacienda autonómica.

Ahora bien, tal y como reconoce el órgano de contratación en su informe al recurso, dentro de plazo conferido y, en concreto, el 7 de junio de 2022, a través de la Plataforma de Contratación Electrónica el órgano de contratación recibe certificado de seguro de caución Nº 2021/RQLC/0739/0004 de ACCREDITED INSURANCE (EUROPE) LIMITED representada en España por FUTURA INSÚMANSE AGENCIA DE SUSCRIPCIÓN S.I. por el que se asegura a DOC 2001, S.L. en concepto de tomador del seguro, ante el Gobierno de La Rioja hasta el importe total de 12.164,72 euros correspondiente a la garantía definitiva. Ciertamente es que la documentación acreditativa de la constitución de la garantía definitiva no fue depositada ante el servicio correspondiente de la Administración en el plazo conferido, habiendo aportado la mercantil recurrente resguardo acreditativo de la constitución de la garantía en debida forma, como también lo es que, en aplicación de la doctrina ya reseñada sobre el carácter subsanable de los defectos de la documentación general acreditativa del cumplimiento de requisitos previos por parte de los licitadores, este Tribunal –en su Resolución nº 1179/2015, de 22 de diciembre– tuvo ya ocasión de advenir la garantía definitiva cuya válida constitución era discutida por cuanto que el consentimiento o declaración de voluntad de la entidad financiera garante, tuvo lugar con anterioridad al vencimiento del plazo otorgado al efecto, como aquí acontece. Y ello porque, con arreglo a dicha doctrina, teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad, los defectos serían subsanables cuando se refieran a la adecuada acreditación de un requisito, pero no a su cumplimiento; es decir, el requisito debe existir con anterioridad a la fecha en que expire el plazo de presentación de la documentación requerida por el citado artículo 150.2, de modo que su existencia no es subsanable, sólo lo es su acreditación.

Se trata –al igual que en ese supuesto– de un simple defecto formal de acreditación por falta de depósito de la garantía en la Caja de Depósitos y Consignaciones del Gobierno



de La Rioja (que finalmente fue depositada y contabilizada el 14 de junio de 2022), sin duda subsanable, pues lo relevante es el cumplimiento del requisito de válida constitución de la garantía durante el aludido plazo, que aquí tuvo lugar el 2 de junio anterior, fecha en que fue expedido el certificado de seguro de caución por la compañía aseguradora.

Otro tanto sucede con el bastanteo del poder en favor del firmante de la oferta presentada por las dos mercantiles que concurrieron bajo el compromiso de constituir UTE en caso de resultar adjudicatarias, de fecha 14 de abril de 2021, mas no así con la solicitud de autorización de funcionamiento de los pisos en los que llevar a cabo la prestación, que fue presentada el 8 de junio de 2022, un día después de la finalización del plazo otorgado.

En atención a todas estas circunstancias y muy especialmente, a que los pisos en cuestión se configuran por el apartado 7.1 del PPT –en relación con la cláusula 10 del clausulado específico– como medios materiales de adscripción obligatoria a la ejecución del contrato para los cuales, además de la autorización de funcionamiento conforme a la normativa autonómica de servicios sociales que lógicamente deberá haberse recabado con anterioridad al inicio de dicha ejecución, basta la mera solicitud de la misma de cara a la cumplimentación del trámite que regula el artículo 150.2 de la LCSP, es lo cierto que el órgano de contratación debió otorgar trámite para subsanar la oferta y completar la documentación que restaba por aportar, dado que por aplicación del criterio anteriormente expuesto, el considerar que el licitador ha retirado su oferta sólo se ha de aplicar a los casos en que efectivamente exista un incumplimiento efectivo y real del requerimiento o cuando exista una conducta contumaz de incumplimiento, pues sólo entonces puede llegarse a tal conclusión, supuestos de hecho que no se aprecian en el presente caso.

Por tanto, procede estimar el recurso en este punto, anulando la actuación impugnada y ordenando la retroacción de actuaciones a fin de que se otorgue trámite de subsanación a la mercantil actora en los términos expresados en el párrafo anterior.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,



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

**Primero.** Estimar el recurso interpuesto por D. M.P.P., en representación de DOC 2001, S.L., contra su exclusión de la licitación convocada por la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja para contratar el “*Servicio de funcionamiento de los pisos de tránsito para mujeres víctimas de la violencia de género*”, expediente 20-7-2.01-0008/2022, de acuerdo con lo expuesto en el Fundamento de Derecho octavo de la presente Resolución.

**Segundo.** Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.