



Recurso nº 747/2014 Comunidad Valenciana 096/2014

Resolución nº 763/2014

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

En Madrid, a 15 de octubre de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por D. Pascual Seguí Bañuls, en representación de la empresa SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL, S.L., contra el acuerdo de la Mesa de Contratación de la Mancomunidad Intermunicipal de l'Horta Sud de 18 de julio de 2014, por el que se acordó la exclusión de dicha empresa de la licitación del contrato para la "Implantación, puesta en marcha y mantenimiento de una aplicación para la tramitación de las sanciones por infracción a las normas de circulación en vías urbanas, en movilidad, así como el suministro, instalación, puesta en marcha, mantenimiento y remisión de las evidencias de salto de semáforo en rojo", el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. La Junta de Gobierno Local de la Mancomunidad Intermunicipal de l'Horta Sud convocó, mediante anuncios publicados en el DOUE y en el BOE los días 15 y 17 de marzo de 2014, respectivamente, licitación para la adjudicación, mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato mixto de servicios y suministros para la implantación, puesta en marcha y mantenimiento de una aplicación para la tramitación de sanciones por infracción a las normas de circulación en movilidad, así como el suministro, instalación, puesta en marcha, mantenimiento y remisión de las evidencias de salto de semáforo en rojo, cuyo valor estimado es de 949.194,22 euros.

A dicha licitación concurren siete empresas, entre ellas la recurrente.

Segundo. Previos los trámites legales oportunos, el 18 de julio de 2014 la Mesa de Contratación acordó excluir de la licitación a la empresa Servicios de Colaboración Integral, S.L., por entender, de acuerdo con el informe emitido por el Comité de Expertos, que su oferta incumplía el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT). El acta de la sesión de la Mesa de Contratación reproduce en este punto el informe del Comité de Expertos, en el que, en concreto, se indica lo siguiente:

“Dicha empresa no cumple la característica de disponer de OCR de matrícula con consulta on line a la DGT para la consulta de antecedentes del vehículo y conductor. Indica que se deben de introducir los datos del vehículo.

La aplicación que presentan en su oferta no cumple como aplicación multiplataforma integrable con el programa utilizado por el servicio de multas de la Mancomunitat Intermunicipal d’Horta Sud, siguiendo las instrucciones indicadas por ésta.

Se le solicitó una aclaración sobre dónde constaban dichas características en su memoria explicativa, tras la cual la empresa no responde a la localización de dichas características sino que aporta documentación añadida, lo que no es admitido según el Pliego de Cláusulas Administrativas. Por tanto, el Comité de Expertos, y teniendo en cuenta el informe emitido por el Jefe de Informática del Ayuntamiento de Picanya, (...), determina que en la memoria presentada en tiempo y forma no consta la característica a la que hacemos alusión, lo que la excluye para su valoración.”

La resolución de exclusión fue notificada a SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL, S.L. el día 24 de julio de 2014.

Tercero. El 1 de agosto de 2014 D. P. S. B., en representación de la empresa SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL, S.L., interpuso recurso especial en materia de contratación contra el referido acuerdo de exclusión.

Cuarto. Con fecha de 11 de septiembre de 2014 el órgano de contratación remitió a este Tribunal el expediente de contratación junto al informe al que se refiere el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP).

Quinto. La Secretaría del Tribunal, el día 19 de septiembre de 2014, dio traslado del recurso especial a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen, sin que ninguno de ellos haya evacuado el trámite conferido.

Sexto. El 26 de septiembre de 2014 la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió conceder la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 43 y 46 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. Este Tribunal es competente para resolver el presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del TRLCSP y con el Convenio suscrito con la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia en materia de recursos contractuales el 22 de marzo de 2013, publicado en el BOE de 17 de abril de 2013.

Segundo. Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, pues la empresa recurrente ha concurrido a la licitación y ha resultado excluida de la misma en virtud del acuerdo impugnado. Ostenta, por tanto, la legitimación exigida en el artículo 42 del TRLCSP.

Tercero. El contrato objeto de recurso es un contrato mixto de servicios y suministros que se considera, al amparo de lo dispuesto en el artículo 12 del TRLCSP, como contrato de suministros, por ser las prestaciones propias de este contrato las de mayor valor económico (cláusula 2 del PCAP). En atención a su valor estimado, es un contrato sujeto a regulación armonizada y, por tanto, es susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.1.a) del TRLCSP.

Es objeto de impugnación un acuerdo de exclusión adoptado por la Mesa de Contratación de la Mancomunidad Intermunicipal de l'Horta Sud, acto susceptible de recurso especial conforme al artículo 40.2.b), *in fine*, del TRLCSP.

Cuarto. El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo de 15 días hábiles establecido en el artículo 44.2.b) de la LCSP, esto es, dentro del plazo de quince días siguientes a aquél en el que el interesado tuvo conocimiento de la exclusión.

Consta la formulación por la recurrente del anuncio previo al recurso exigido en el artículo 44.1 del TRLCSP.

Quinto. Entrando en el fondo del asunto, la empresa recurrente sostiene que el acuerdo de exclusión adoptado por la Mesa de Contratación es contrario a Derecho porque el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) no exige en ninguna de sus cláusulas que los licitadores justifiquen documentalmente, al presentar sus ofertas, que las aplicaciones que ofertan cumplan las exigencias del PPT, ni incluye entre la documentación que han de presentar los licitadores en cada uno de los sobres la justificación de ese extremo, sin que el PCAP recoja tampoco la acreditación del cumplimiento de los requisitos del PPT al enumerar los criterios de valoración de las ofertas. Considera la recurrente que el cumplimiento de las prescripciones técnicas, por tratarse de una cuestión propia de la ejecución, es un requisito exigible solamente al candidato que haya resultado adjudicatario, y que su incumplimiento podrá dar lugar a la imposición de penalidades o a la resolución del contrato, pero no puede ser causa de exclusión de la licitación. Añade que, aunque se admitiera, a efectos dialécticos, que la justificación del cumplimiento de la oferta técnica debería haberse incluido en la oferta, la Mesa debería haber admitido su subsanación, en aplicación del principio antiformalista.

Entiende, por ello, que la exclusión acordada por la Mesa es contraria a Derecho, y solicita al Tribunal que deje sin efecto la licitación a fin de que se proceda a una nueva convocatoria, pues habiéndose valorado ya el resto de las ofertas, tanto en lo que se refiere a los criterios objetivos como a los criterios sujetos a juicios de valor, la retroacción de las actuaciones conllevaría una infracción del secreto de las proposiciones y, consecuentemente, del principio de igualdad.

Sexto. El órgano de contratación, por su parte, se opone a la estimación del recurso haciendo suyos los argumentos de la Secretaria de la Mesa de Contratación, cuyo informe adjunta, en el que, en síntesis, se indica lo siguiente:

- Las especificaciones técnicas contenidas en el PPT son de obligado cumplimiento en el momento de presentación de las ofertas, y su incumplimiento, conforme a reiterados pronunciamientos del Tribunal, debe dar lugar al rechazo de la proposición.

- Aunque el PCAP no exige de forma expresa la necesidad de justificar el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos en el PPT, la finalidad de la licitación, y la rotundidad con la que se expresa el PPT respecto del necesario cumplimiento de los requisitos exigidos ha llevado a todas las empresas que han concurrido a la licitación (incluida la recurrente) a acreditar dicho cumplimiento mediante la presentación en su Sobre B de una Memoria Técnica descriptiva de los elementos a suministrar en la que se justificaba el cumplimiento de las especificaciones del PPT. Señala que la actuación de la recurrente en sede de recurso va, por el motivo expuesto, contra sus propios actos, pues sólo cuando se le requiere para que indique en qué parte de su memoria se acredita el cumplimiento de dos de los requisitos exigidos en el PPT, manifiesta que *“la presentación de nuestra oferta supone la aceptación incondicional de todas las obligaciones que se imponen al adjudicatario”*, acompañando entonces una documentación distinta de la inicialmente presentada.

- La actuación de la Mesa de Contratación se ajustó a Derecho pues, siguiendo el criterio manifestado en otras ocasiones por el Tribunal, solicitó aclaraciones a la recurrente sobre el contenido de su oferta, actuando como límite de dicha aclaración la imposibilidad de modificación de la oferta.

Séptimo. Como se ha indicado, la empresa recurrente discute la posibilidad de acordar su exclusión de la licitación por falta de acreditación documental en su oferta del cumplimiento de los requisitos recogidos en el PPT, cuando el PCAP no exige esa acreditación ni contempla expresamente el incumplimiento de esa circunstancia como causa de exclusión. Entiende la recurrente que, a falta de previsión expresa de dicha obligación en el PCAP, el cumplimiento de las prescripciones del PPT es una exigencia vinculada a la fase de ejecución contractual, cuya acreditación sólo puede exigirse al adjudicatario, y cuyo incumplimiento podrá dar lugar a la imposición de penalidades o incluso a la resolución del contrato, pero no a la exclusión de la oferta, citando al efecto resoluciones de este Tribunal que considera que avalan su postura.

El Tribunal considera que las argumentaciones de la recurrente no resultan atendibles por los siguientes motivos, que se desarrollarán seguidamente de forma sucesiva:

1º. Los Pliegos por los que se rige la licitación declaran expresamente la obligatoriedad de que los servicios y aplicaciones ofertadas por los licitadores se ajusten a los requisitos técnicos previstos en el PPT e, implícitamente, vienen a exigir que en la Memoria descriptiva del servicio que aquéllos presenten se acredite el cumplimiento de dichos requisitos.

2º. Con independencia de lo que dispongan los pliegos en el caso concreto, el PPT tiene siempre fuerza obligatoria y eficacia vinculante para las partes del contrato, y las proposiciones de los licitadores han de ajustarse necesariamente a su contenido, procediendo en caso contrario la exclusión de la proposición.

3º. La exclusión de las proposiciones que no se ajusten al PPT ha de ser acordada sin necesidad de que el PCAP lo prevea expresamente.

4º. En el supuesto examinado, la Mesa de Contratación apreció en la oferta de la recurrente una clara infracción de dos de los requisitos previstos en el PPT, por lo que procede acordar su exclusión de la licitación.

5º. Las Resoluciones citadas por la recurrente en apoyo de su pretensión se refieren a supuestos distintos al que ahora se examina.

Se desarrollarán seguidamente cada una de las anteriores consideraciones:

1º. Sobre la obligatoriedad del contenido del PPT según los Pliegos aplicables a la licitación, y sobre la exigencia implícita de que en la Memoria descriptiva del servicio los licitadores acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos en el PPT.

La cláusula 1 del PCAP define el objeto del contrato indicando que se trata de *“un contrato mixto de suministros y servicios para la implantación, puesta en marcha y mantenimiento de una aplicación informática para la tramitación de boletines de sanciones en movilidad, el suministro de impresoras y la instalación, mantenimiento y validación de las infracciones detectadas por ‘fotorrojos’”*, y añade en su último párrafo que *“las características técnicas que han de cumplir tanto los dispositivos relacionados en el objeto del contrato, como los*

servicios de mantenimiento a los que se refiere el mismo se detallan en el pliego de prescripciones técnicas”.

En idénticos términos, y con la misma obligatoriedad, se expresa la cláusula 1 del PPT, cuya cláusula segunda detalla las características técnicas que han de reunir los sistemas ofertados, y que exige literalmente en su apartado 2.1, entre otros requisitos, los siguientes:

- *“La aplicación deberá ser multiplataforma e integrable con el programa utilizado por el servicio de gestión de multas de la Mancomunitat Intermunicipal l’Horta Sud, siguiendo las instrucciones indicadas por ésta.*
- *El aplicativo deberá permitir adjuntar una o varias fotografías de la infracción desde el dispositivo móvil, así como disponer de un OCR de matrícula con consulta on line a la DGT para la consulta de antecedentes de vehículo y conductor.”*

El PCAP también regula en su cláusula 13.2 la documentación que los licitadores han de presentar en cada uno de los tres sobres exigidos, indicando que en el Sobre B se incluirá la documentación correspondiente a criterios que dependan de un juicio de valor, remisión a la cláusula 11.2 del PCAP que incluye, entre tales criterios dependientes de juicio de valor (y cuya documentación, por tanto, debía incluirse en el Sobre B), *“la presentación de una Memoria de implantación y despliegue del servicio en la que se describa el servicio a prestar, cómo se va a desplegar, integración con los municipios adheridos al servicio, etc...”*

De lo expuesto se desprende, en primer lugar, que los Pliegos aplicables a la licitación (cláusula 1 del PCAP y cláusula 1 del PPT) declaran expresamente el carácter obligatorio de los requisitos técnicos incluidos en el PPT que, consecuentemente, vinculan a los licitadores, y han de ser observados por éstos en sus ofertas. Y, en segundo lugar, y partiendo de la anterior premisa, que la Memoria de implantación que han de aportar los licitadores en su Sobre B, en la medida en que ha de describir el servicio ofertado, debe justificar el cumplimiento de todos los requisitos (se insiste, vinculantes y obligatorios) del PPT. En definitiva, cabe entender que los Pliegos exigen no expresa pero sí implícitamente

que las Memorias Técnicas que han de presentar los licitadores justifiquen, al describir el servicio ofertado, el cumplimiento de todos los requisitos exigidos en el PPT.

2º. Sin perjuicio de lo que dispongan los pliegos aplicables a la licitación, los PPT tienen fuerza obligatoria y eficacia vinculante para las partes del contrato, y las proposiciones de los licitadores han de ajustarse necesariamente a su contenido, procediendo a acordar, en caso contrario, la exclusión de la proposición.

El artículo 145.1 del TRLCSP establece que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego y que su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna. La mención al pliego de condiciones particulares se extiende al pliego de prescripciones técnicas, como ha afirmado este Tribunal en reiteradas ocasiones, como en las Resoluciones 4/2011 de 19 de enero ó 535/2013, de 22 de noviembre, cuando se indica que *“es indudable que el pliego de cláusulas administrativas particulares que debe regir cada licitación tiene en ésta valor de ley, aunque no debe olvidarse la obligatoriedad de que en él se observen tanto las disposiciones de la Ley de Contratos del Sector Público como de la legislación complementaria y de desarrollo de la misma. El artículo 129 –actual artículo 145.1 TRLCSP- de la mencionada Ley recoge la primera de las cuestiones indicadas, al decir que ‘las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna’. En consecuencia, no cabe dudar de que las causas de exclusión previstas en el pliego son de aplicación obligatoria para los órganos de contratación, pero de ello no debe extraerse la conclusión de que fuera de ellas no existe ninguna otra que pueda o deba tomarse en consideración (...) A este respecto, debe ponerse de manifiesto que, si bien el artículo 129 se refiere tan solo a los pliegos de cláusulas administrativas particulares, no debe circunscribirse al contenido de éstos la exigencia de que se ajusten a ellos las proposiciones. Por el contrario, de la presunción de que la presentación de las proposiciones implica la aceptación de sus cláusulas o condiciones, debe deducirse que también es exigible que las proposiciones se ajusten al contenido de los pliegos de prescripciones técnicas o documentos contractuales de*

naturaleza similar en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato.”

La Resolución 548/2013, 29 noviembre, tras citar también el artículo 145.1 del TRLCSP, reitera que *“Como ha afirmado este Tribunal en numerosas ocasiones, la referencia al PCAP, se extiende también al pliego de prescripciones técnicas. De la presunción de que la presentación de la proposición implica la aceptación de las condiciones de prestación establecidas en el PPT, debe deducirse, en sentido contrario, que también es exigible que las proposiciones se ajusten a esas condiciones”*.

Abunda en ello, entre otras, la Resolución 490/2014, de 27 de junio, en la que se afirma que *“De esta forma, y por lo que atañe a los pliegos de prescripciones técnicas, ha de tenerse presente que el artículo 116 TRLCSP establece que ‘el órgano de contratación aprobará con anterioridad a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir ésta, antes de su adjudicación, los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la presente Ley’. En consonancia con dicho precepto, tal y como este Tribunal ha señalado en otras resoluciones (verbigracia, las ya citadas 264/2014 y 90/2012 , así como la 84/2011), la presentación de las proposiciones implica igualmente la aceptación de las prescripciones del Pliego de Prescripciones Técnicas, por lo que ‘también es exigible que las proposiciones se ajusten al contenido de los pliegos de prescripciones técnicas en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato’. Consecuentemente, caso de no hacerlo así resultará obligado el rechazo o exclusión de la oferta (por mucho que no se haya previsto explícitamente así en los Pliegos de aplicación), tal y como, por otro lado se infiere (‘sensu contrario’) de los apartados 4 y 5 del artículo 117 TRLCSP, en donde se detallan los presupuestos bajo los cuales, en determinadas modalidades de determinación de las prescripciones técnicas de aplicación, no es dable el rechazo de las ofertas.”*

En suma, es criterio consolidado de este Tribunal el que establece la obligación de adecuar las ofertas presentadas a lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas, siendo la consecuencia necesaria de este incumplimiento la exclusión de la oferta presentada al no adecuarse a las especificaciones establecidas por el órgano de contratación.

3º. En caso de que la proposición no se ajuste al PPT, procede acordar la exclusión aunque el PCAP no prevea expresamente esta consecuencia.

Como se afirma en la Resolución 208/2014, de 14 de marzo, no es necesario que el PCAP prevea expresamente la exclusión de aquellas ofertas que no se ajusten al PPT:

“El argumento no puede ser acogido, pues, dejando a un lado lo arriesgado de las interpretaciones “sensu contrario” (así las califica la STS 11 de abril de 1989), parte de un presupuesto erróneo, ya que, aunque lo deseable sería que los Pliegos previeran todas y cada una de las incidencias que puedan darse en el procedimiento de licitación y en la vida misma del contrato resultante, ello es un desiderátum de imposible cumplimiento (cfr. STGUE de 10 de diciembre de 2009, asunto T-195/08).

Precisamente por esta razón, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS 6 de octubre y 4 de noviembre de 1997) y la doctrina legal del Consejo de Estado (Dictamen de 6 de febrero de 1997) han enfatizado que los Pliegos son el elemento básico o primordial para decidir cualquier controversia que se plantee, pero ello no significa que sean los únicos a los que haya de atenderse (cfr.: Resoluciones de este Tribunal 84/2011 y 155/2011), debiendo ser aquéllos completados tanto con los restantes elementos del expediente que revisten carácter contractual como con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables (Resolución de este Tribunal 489/2013).

Lo que sí es indiscutible es que las ofertas de los candidatos se han de ajustar a los términos del Pliego, tal y como recuerda el artículo 145.1 TRLCSP (...).

Norma ésta que, por lo demás, no hace sino expresar una obviedad que va implícita en la misma posición de los Pliegos como definidores de la prestación que desean contratar las entidades sujetas al TRLCSP (cfr.: artículos 115, apartados 2 y 3 y 116, apartado 1 del TRLCSP), de manera que éstas no podrán adquirir un bien o servicio que difiera de lo expresado en aquéllos. De este elemental principio, en fin, se infiere, a su vez, que las proposiciones que no se ajusten estrictamente a los referidos Pliegos no deben ser admitidas en la licitación (cfr., por todas, Resolución 94/2013), (...).

En definitiva, y frente a la tesis de la recurrente, la decisión de apartar a un licitador no requiere de una expresa previsión en el Pliego, sino que para ello basta con que la oferta

no reúna los requisitos establecidos en él, pues tal conducta supone obviar los principios fundamentales de la contratación pública además de la infracción de un precepto de derecho necesario”.

Cabe añadir (por todas, Resolución 169/2014, de 28 de febrero) que, “en realidad, en el caso de que el licitador presente una oferta que incumple las especificaciones establecidas en el pliego de prescripciones técnicas, está realizado una contraoferta, la cual no podrá ser aceptada por el órgano de contratación, pues ello daría lugar a que los demás licitadores se encontraran en situación de desigualdad con el licitador que presenta la contraoferta. De esta forma, es el principio de igualdad de trato a los licitadores el que impide que el órgano de contratación pueda entrar a valorar una oferta que no respeta las especificaciones establecidas en el pliego de prescripciones técnicas. Sólo en los supuestos de mejoras previstas en el pliego o en el caso de que se admitan variantes, podrá el órgano de contratación entrar a valorar ofertas que no se adecúen exactamente al contenido del pliego de prescripciones técnicas. En estos casos, es el propio pliego el que habilita al órgano de contratación a evaluar esos elementos, cuyos límites son perfectamente conocidos por todos los licitadores, de forma que no se altera la situación de igualdad entre ellos. Pero incluso en estos casos, las ofertas presentadas por los licitadores deberán respetar el contenido mínimo establecido en el pliego de prescripciones técnicas. Fuera de los casos mencionados, el órgano de contratación no podrá entrar a valorar la oferta presentada, por lo que procede la exclusión de la misma.”

4º. En el supuesto examinado, la Mesa de Contratación apreció en la oferta de la recurrente una clara infracción de dos de los requisitos previstos en el PPT, por lo que era procedente acordar su exclusión de la licitación.

Una vez estudiada la oferta de la recurrente, -y siendo una cuestión eminentemente técnica en la que no corresponde entrar al Tribunal-, el Comité de Expertos concluyó de forma terminante que dicha empresa “no cumple la característica de disponer de OCR de matrícula con consulta on line a la DGT para la consulta de antecedentes del vehículo y conductor”, pues en su oferta “indica que se deben introducir los datos del vehículo”; y, asimismo, que “la aplicación que presentan en su oferta no cumple como aplicación multiplataforma e integrable con el programa utilizado por el servicio de gestión de multas

de la Mancomunidad Intermunicipal de l'Horta Sud, siguiendo las instrucciones indicadas por ésta".

La Mesa de Contratación, haciendo suyo el criterio del Comité de Expertos, apreció en la oferta de la recurrente el incumplimiento de los dos mencionados requisitos del PPT. No se trata, como alega la recurrente, de una mera falta de justificación o mención de dichos requisitos en su Memoria descriptiva, sino de la apreciación, a tenor de la descripción de la aplicación efectuada por la propia recurrente en su Memoria, de un incumplimiento o contravención de dos concretos aspectos del PPT. El hecho de que la Mancomunidad contratante solicitase a la recurrente que indicase en qué parte de su Memoria se recogían dichos requisitos no convierte esas contravenciones en meras omisiones o "faltas de justificación", pues, como se abordará más adelante, ello obedece a las limitaciones que afectan al órgano de contratación al pedir aclaraciones de la oferta, petición que no equivale a un trámite de subsanación, ni permite en modo alguno la admisión de documentos o datos nuevos que impliquen una modificación de la oferta técnica en su día presentada.

5º. Las Resoluciones citadas por la recurrente se refieren a supuestos distintos al que ahora se examina, y no desvirtúan las consideraciones que anteceden.

El cumplimiento de los requisitos contenidos en el PPT no puede ser exigible únicamente al licitador que resulte adjudicatario y durante la fase de ejecución del contrato. Como se ha indicado, los requisitos del PPT delimitan el contenido de la prestación y han de ser cumplidos por todos los licitadores *ab initio*, esto es, al tiempo de formular sus ofertas, estando legitimado el órgano de contratación para efectuar un control *a priori* de dicho cumplimiento, pues el interés público que subyace en la contratación, y razones de eficacia y de economía procedimental, impiden adjudicar un contrato administrativo a un licitador cuya oferta incumple las prescripciones técnicas exigidas.

Por lo demás, la declaración legal de sometimiento de los licitadores al contenido de los pliegos (artículo 145.1 del TRLCSP) no exime a los mismos de la obligación de justificar positivamente en sus ofertas el cumplimiento de los requisitos exigidos tanto en el PCAP como en el PPT.

Las Resoluciones citadas por la recurrente en apoyo de su postura se refieren a supuestos distintos del que aquí se examina. Así, la Resolución 211/2012, de 26 de septiembre, se pronuncia sobre la diferencia, a efectos de exigibilidad, entre los requisitos previos (exigibles en los Pliegos con carácter general a todos los licitadores), y las condiciones especiales de ejecución del contrato (artículo 118 del TRLCSP), cuya acreditación sólo ha de efectuar el licitador que resulte adjudicatario. La Resolución 171/2011, de 29 de junio, también se refiere a la exigibilidad, sólo en la fase de adjudicación del contrato, no de los requisitos del PPT, sino de los medios que el licitador se compromete a poner a disposición del contrato durante su ejecución, en caso de resultar adjudicatario (artículo 64.2 del TRLCSP). Y en la Resolución 2/2011, de 19 de enero, se abordó un concreto supuesto en el que se excluyó de la licitación a un licitador por no recoger en su oferta un dato concreto (determinación del precio por hora) que el PPT exigía únicamente al licitador que resultase adjudicatario. Se trata, en fin, de supuestos que nada tienen que ver con el genérico sometimiento de los licitadores al contenido del PPT al tiempo de formular sus ofertas.

Por los motivos expuestos, el Tribunal concluye que la actuación de la Mesa de Contratación, al acordar la exclusión de la licitación de la empresa recurrente por no ajustarse su oferta a dos requisitos del PPT, se ajustó a los Pliegos y a Derecho, por lo que procede desestimar este motivo de recurso.

Octavo. Resta examinar si, como aduce la mercantil recurrente, la Mesa de Contratación debió admitir la subsanación de su oferta técnica y si, al no hacerlo, actuó con un excesivo formalismo contrario al principio de concurrencia.

Este motivo de recurso tampoco puede prosperar porque, como señala el órgano de contratación en su informe, es reiterada la doctrina de este Tribunal sobre la insubsanabilidad de los defectos que afecten a la oferta técnica y sobre la posibilidad de admitir aclaraciones sobre su contenido, pero con el límite de la inmodificabilidad de la oferta técnica o económica ya presentada. Así (Resoluciones 437/2013, de 10 de octubre, ó 449/2014, de 13 de junio), el Tribunal ha señalado lo siguiente:

“Este Tribunal se ha ocupado en numerosas resoluciones sobre el particular; ante todo, se ha de recordar que, como regla general, nuestro Ordenamiento (artículo 81 RGLCAP) sólo concibe la subsanación de los defectos que se aprecien en la documentación

administrativa, no en la oferta técnica o en la económica (cfr.: Resolución 151/2013), y ello, además, en el sentido de que la subsanación se refiere a la justificación de un requisito que ya se ha cumplido y no a una nueva oportunidad para hacerlo (Resoluciones 128/2011, 184/2011, 277/2012 y 74/2013, entre otras). Respecto de la oferta técnica, hemos declarado, en cambio, que no existe 'obligación alguna por parte del órgano de contratación de solicitar subsanación de la misma y debiendo soportar el licitador las consecuencias del incumplimiento de su deber de diligencia en la redacción de la oferta' (Resolución 016/2013), conclusión que se infiere de la doctrina sentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Cuarta, de 29 de marzo de 2012 (asunto C-599/2010). Lo que sí es posible es solicitar 'aclaraciones que en ningún caso comporten alteración de la oferta, pero no la adición de otros elementos porque ello podría representar dar la opción al licitador afectado de modificar su proposición lo que comportaría notable contradicción con el principio de igualdad proclamado como básico de toda licitación en los artículos 1 y 139 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público' (Resolución 94/2013)."

En definitiva, siendo admisible solicitar aclaraciones respecto de las ofertas técnicas o económicas, *"pues dicha actuación es una exigencia derivada de los principios de buena administración y proporcionalidad, igualmente aplicables a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos", "debe considerarse que ese ejercicio de solicitud de aclaraciones tiene como límite que la aclaración no puede suponer una modificación de los términos de la oferta, bien por variar su sentido inicial, bien por incorporar otros inicialmente no previstos" (Resoluciones 64/2012, de 7 de marzo, o 35/2014, de 17 de enero, entre otras).*

El Tribunal ha insistido en numerosas ocasiones en la diferencia entre el trámite de subsanación y la solicitud de aclaraciones sobre la oferta técnica o económica. En la Resolución 490/2014, de 27 de junio, se indicaba que *"como este Tribunal ha declarado en reiteradas ocasiones (valgan por todas las resoluciones 147/2012 y 94/2013), la subsanación de defectos y aún de omisiones a que se refieren los artículos 81.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y 27.1 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, son de aplicación exclusiva a las documentaciones acreditativas de los requisitos de aptitud y solvencia del licitador, pero no así, en ningún caso, a los defectos, insuficiencias u omisiones que puedan afectar a las proposiciones en*

sí mismas consideradas, porque ello podría representar dar al licitador afectado la opción de modificar su proposición, lo que comportaría notable contradicción con el principio de igualdad proclamado como básico de toda licitación en los artículos 1 y 139 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Y ello sin perjuicio de admitir (según se dejó señalado en la resolución 164/2011), como excepción, la eventual subsanación de errores u omisiones puramente materiales o formales, como, por ejemplo, lo sería la falta de firma (supuesto avalado por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 21 de septiembre de 2004, Ar. 415/2995)”.

En este particular, se hacía cita de la sentencia de 29 de marzo de 2012 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dictada para resolver el asunto C-599/10, en la que se afirma que *“una vez presentada su oferta, en principio esta última no puede ya ser modificada, ni a propuesta del poder adjudicador ni del candidato”,* toda vez que *“en el caso de un candidato cuya oferta se estime imprecisa o no ajustada a las especificaciones técnicas del pliego de condiciones, permitir que el poder adjudicador le pida aclaraciones al respecto entrañaría el riesgo, si finalmente se aceptara la oferta del citado candidato, de que se considerase que el poder adjudicador había negociado confidencialmente con él su oferta, en perjuicio de los demás candidatos y en violación del principio de igualdad de trato”.* Por otro lado, destacaba la misma sentencia, *“no se deduce del artículo 2 ni de ninguna otra disposición de la Directiva 2004/18, ni del principio de igualdad de trato, ni tampoco de la obligación de transparencia, que, en una situación de esa índole, el poder adjudicador esté obligado a ponerse en contacto con los candidatos afectados”,* atendido, además, que *“la falta de claridad de su oferta no es sino el resultado del incumplimiento de su deber de diligencia en la redacción de la misma, al que están sujetas de igual manera que los demás candidatos”.*

Pues bien, consta en el informe del Comité de Expertos asumido por la Mesa de Contratación que, advertida la falta de acreditación del cumplimiento de dos de los requisitos del PPT en la oferta técnica de la recurrente, se solicitaron a la misma aclaraciones al respecto. Y aunque en su escrito de aclaraciones la empresa manifiesta que a través de las mismas no modifica su oferta inicial, sino que la desarrolla, lo cierto es que viene a modificar el contenido de la Memoria explicativa, pues realiza una nueva

descripción de la aplicación ofertada incorporando datos y contenidos distintos de los inicialmente previstos.

La propia recurrente admite en su escrito de recurso no haber recogido en su Memoria explicativa los requisitos cuya contravención se denuncia, (*“teniendo en cuenta que se trataba de una documentación sin trascendencia para la valoración de las ofertas presentadas, y fácilmente subsanable (aunque insistimos en que no era necesario aportarla conforme a los pliegos que rigen el contrato), el órgano de contratación debió admitir la misma y valorar la oferta formulada por ni representada”*) solicitando la admisión de una subsanación que, conforme a lo indicado, no resulta admisible, y viniendo a reconocer, a través de esa solicitud de subsanación, que en el trámite de aclaraciones ha aportación de datos nuevos no recogidos inicialmente en su Memoria explicativa, cuya correcta redacción queda en el ámbito del deber de diligencia del propio contratista.

Así las cosas, se ha de concluir que la actuación de la Mancomunidad contratante se ajustó plenamente a Derecho, al solicitar aclaraciones sobre la oferta técnica de la recurrente y al no admitir una subsanación, mediante la aportación de datos nuevos, que habría implicado una inadmisibles modificación de su oferta técnica.

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 interpuesto por D. Pascual Seguí Bañuls, en representación de la empresa SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL, S.L., contra el acuerdo de la Mesa de Contratación de la Mancomunidad Intermunicipal de L'Horta Sud de 18 de julio de 2014, por el que se acordó la exclusión de dicha empresa de la licitación del contrato para la “Implantación, puesta en marcha y mantenimiento de una aplicación para la tramitación de sanciones por infracción a las normas de circulación en movilidad, así como el suministro, instalación, puesta en marcha, mantenimiento y remisión de las evidencias de salto de semáforo en rojo.”

Segundo. Levantar la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.4 del TRLCSP.

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 sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

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 Valencia, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

