

## Informe 4/2014, de 11 de julio, sobre posibilidad de admisión de variantes o mejoras ofrecidas por las personas licitadoras no previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

### I.- ANTECEDENTES

La Alcaldesa - Presidenta del Excmo. Ayuntamiento de Mancha Real (Jaén) solicita informe a esta Comisión Consultiva de Contratación Pública en los siguientes términos:

“A raíz de un proceso de contratación llevado a cabo en este Ayuntamiento de Mancha Real (Jaén), en el que fue presentada una oferta por un licitador la cual contenía una mejora sin coste económico para esta Administración, teniendo en cuenta que ni en el anuncio ni en el pliego se establecía la posibilidad de incluir variante o mejora alguna (siendo el precio el único criterio de valoración), se plantea la siguiente **CONSULTA** a esa Comisión:

1º) ¿Sería admisible una oferta presentada cuando, cumpliendo la empresa con los requisitos de aptitud fijados, incluye variantes o mejoras cuya admisibilidad no ha sido contemplada expresamente en el anuncio ni en el pliego de cláusulas administrativas particulares?

2º) En caso de admitirse dicha oferta, ¿debe aprobarse la misma incluyendo las mejoras que contiene?.

A título informativo, la legislación, informes, dictámenes y sentencias consultadas por el negociado de contratación de este Ayuntamiento han sido las siguientes:

- Artículos 147 y 150 del R.D.L. 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del Sector Público.
- Artículos 67.j), 68.1.c), 71.3.f), 84 y 89 del R.D. 1.098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas.
- Sentencia de 16 de octubre de 2003 (asunto Traunfellner GMBH) del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- Informe 59/09, de 26 de febrero de 2010, de la Junta Consultiva de Contratación de la Administración del Estado.
- Resolución nº 189/2011, (Rec.155/2011) del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.
- Resolución nº43/2011 (Rec.40/2011) del Tribunal Administrativo de contratación Pública de la Comunidad de Madrid”.

### II.- INFORME

Previamente al examen de la cuestión planteada hay que indicar en relación con el contenido de los informes de esta Comisión Consultiva, de acuerdo con el criterio reiteradamente sentado (Informes 5/2007, 6/2007 y 6/2009), que a la misma no le corresponde informar expedientes en concreto, salvo los supuestos específicos a que se



refiere el artículo 2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de este órgano consultivo.

Los informes que se soliciten habrán de recaer sobre cuestiones que se susciten en relación con la interpretación de las normas en materia de contratación administrativa, si bien las consultas pueden tener su origen en la interpretación de las normas de carácter general, o bien en un supuesto de hecho en concreto que sea objeto de aplicación de tales normas.

No obstante, ello no es obstáculo para que esta Comisión Consultiva haga unas consideraciones de carácter general sobre la cuestión planteada.

La primera cuestión que se plantea en la consulta es la de determinar si, cuando en un proceso de licitación se presenta una oferta que incluya variantes o mejoras que no están previstas expresamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares, debe admitirse o no dicha oferta.

En primer término es preciso establecer la distinción entre el concepto de variante y de mejora, ambos regulados en el artículo 147 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), a cuyo tenor: *“1. Cuando en la adjudicación hayan de tenerse en cuenta criterios distintos del precio, el órgano de contratación podrá tomar en consideración las variantes o mejoras que ofrezcan los licitadores, siempre que el pliego de cláusulas administrativas particulares haya previsto expresamente tal posibilidad.*

*2. La posibilidad de que los licitadores ofrezcan variantes o mejoras se indicará en el anuncio de licitación del contrato precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación.*

*3. En los procedimientos de adjudicación de contratos de suministro o de servicios, los órganos de contratación que hayan autorizado la presentación de variantes o mejoras no podrán rechazar una de ellas por el único motivo de que, de ser elegida, daría lugar a un contrato de servicios en vez de a un contrato de suministro o a un contrato de suministro en vez de a un contrato de servicios”.*

Por otra parte, el artículo 145.3 del TRLCSP dispone que: *“Cada licitador no podrá presentar más de una proposición, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 147 sobre admisibilidad de variantes o mejoras y en el artículo 148 sobre presentación de nuevos precios o valores en el seno de una subasta electrónica. Tampoco podrá suscribir ninguna propuesta en unión temporal con otros si lo ha hecho individualmente o figurar en más de una unión temporal. La infracción de estas normas dará lugar a la no admisión de todas las propuestas por él suscritas”.*

Ambas han de cumplir idénticos requisitos en cuanto a su determinación en el pliego de cláusulas administrativas particulares, indicación en el anuncio, etc, de acuerdo con el citado artículo 147 del TRLCSP. La diferencia pues, como indica el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en Acuerdo de 28 de julio de 2011, (Recurso nº 40, Resolución nº 43/2011), indicado en la propia consulta, ha de concretarse en



el contenido de las mismas. Así, mientras las variantes son propuestas alternativas que incorporan otras soluciones técnicas a la prestación objeto de licitación y se concretan en una proposición alternativa u opcional para el órgano de contratación respecto de la exigida en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, las mejoras son aquellas aportaciones extras sobre la prestación que han sido señaladas en el PCAP como susceptibles de ser presentadas para la valoración de la oferta del licitador y determinar la adjudicación a través de los criterios de valoración.

En resumen, los requisitos para que se puedan admitir las variantes o mejoras son:

1. Que se autoricen expresamente por el órgano de contratación.
2. Que guarden relación con el objeto del contrato.
3. Que se mencionen en el pliego y en los anuncios.
4. Que se detallen con precisión los requisitos mínimos y modalidades de presentación.
5. Que en la licitación se establezcan dos o más criterios de adjudicación.
6. Que en el pliego o en el anuncio se establezcan los criterios de valoración de las mismas.

Respecto a las variantes a las que se alude en la consulta, y del examen de los preceptos citados consideramos que la presentación por el licitador de una oferta con variantes supone la presentación de proposiciones simultáneas o alternativas que, en el supuesto objeto de la consulta no han sido autorizadas expresamente por el órgano de contratación ni previstas en el anuncio de licitación o en el pliego, por lo que se vulneraría el TRLCSP, y en consecuencia deben rechazarse todas las proposiciones presentadas por la persona licitadora.

Respecto a las mejoras, como ya hemos indicado son aportaciones extras sobre la prestación que constituye el objeto del contrato. Cabe recoger las consideraciones contenidas en la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales nº 189/2011, (Recurso nº 155/2011), también citada en la propia consulta, en el sentido de que la valoración de una mejora presentada por una persona licitadora no autorizada expresamente por el órgano de contratación ni prevista en el anuncio de licitación o en el pliego como criterios de valoración de la oferta o criterio de adjudicación supondría un incumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación, además del incumplimiento de los pliegos al valorarse un aspecto no previsto en los mismos.

Como señaló la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en Informe 59/09, de 26 de febrero de 2010, los licitadores han de concurrir en condiciones de igualdad y para ello los pliegos han de identificar la prestación en todos sus elementos, indicando si se admiten variantes y mejoras, y en tal caso, sobre qué han de versar unas u otras, cuáles son sus requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato sobre los que son admitidas, y consecuencia de ello, se considerarán variantes o mejoras admisibles las que estén previstas con el suficiente grado de identificación en los pliegos (o en su caso en el anuncio de licitación), guarden relación directa con el objeto del contrato y se establezca la forma en que incrementarán la valoración de la oferta que las contenga.



A sensu contrario, no podrán admitirse mejoras que no estén previstas en los pliegos o en el anuncio de licitación, y por ello el órgano de contratación deberá valorar la oferta sin tener en consideración la mejora presentada.

Dadas las consideraciones anteriores, no procede entrar a analizar la segunda cuestión planteada.

### III - CONCLUSIÓN

Las mejoras ofertadas por la persona licitadora que no se hayan previsto de forma expresa en los pliegos de cláusulas administrativas particulares no se tendrán en consideración al valorar la oferta.

La presentación de variantes por la persona licitadora que no se hayan previsto de forma expresa en los pliegos de cláusulas administrativas particulares supone la presentación de proposiciones simultáneas o alternativas, por lo que deben rechazarse todas las proposiciones presentadas por la misma.

Es todo cuanto se ha de informar.

