

Recurso 109/2025
Resolución 184 /2025
Sección Tercera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 28 de marzo de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GAONA ABOGACÍA Y CONSULTORÍA S.L.**, contra el decreto de adjudicación del contrato denominado «Servicio de asesoramiento jurídico y defensa letrada del Ayuntamiento de Mojácar», (Expediente 6211/2024), promovido por el Ayuntamiento de Mojácar (Almería), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 13 de noviembre de 2024, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 237.402 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

El órgano de contratación mediante Decreto de 7 de marzo de 2025 acordó adjudicar el contrato a favor de la entidad DECISIO CONSULTING, S.L.P. (en adelante la adjudicataria o DECISIO). La adjudicación fue objeto de publicación en el perfil de contratante y su notificación se remitió a los licitadores, en la misma fecha de su adopción.

SEGUNDO. El 13 de marzo de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad GAONA ABOGACÍA Y CONSULTORÍA S.L. (en adelante la recurrente o GAONA), contra el citado acuerdo de adjudicación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 14 de marzo de 2025, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, fue recibido con fecha 18 de marzo de 2025.

Por último, la Secretaría del Tribunal, con fecha 19 de marzo de 2025, concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, habiéndose recibido, dentro del plazo concedido para ello, las presentadas por la entidad adjudicataria.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Acto recurrible.

En el presente supuesto aunque el recurso materialmente se interpone contra la exclusión de la oferta del procedimiento de licitación, desde una perspectiva formal se impugna la adjudicación acordada en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

TERCERO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora, cuya oferta ha sido excluida del procedimiento de licitación de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación que obra en el procedimiento del recurso, la resolución de adjudicación del contrato fue publicada en el perfil de contratante el 7 de marzo de 2025 y remitida a la entidad ahora recurrente dicho día, por lo que el recurso presentado el 13 de marzo de 2025 en el registro de este Órgano, lo ha sido dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.

Con carácter previo procede reproducir aquellas actuaciones realizadas durante el procedimiento de contratación que resultan relevantes para centrar el objeto de la controversia.

En este sentido, el 19 de febrero de 2025, tuvo lugar sesión de la mesa de contratación, en la que entre otros asuntos se procedió a la apertura del sobre 3 en el que se contenía la proposición económica y la documentación relativa a los criterios de valoración automática. En concreto y en cuanto a la oferta de la entidad recurrente respecto al criterio denominado “*Experiencia profesional del equipo técnico (30 puntos)*”, la mesa de contratación acuerda lo siguiente, según consta en el acta de la sesión:

«Se da comienzo a la comprobación y análisis de la documentación aportada por los tres licitadores, advirtiéndose por la mesa de contratación que el licitador GAONA ABOGACIA Y CONSULTORIA S.L.P si bien ha aportado relación de informes y resoluciones judiciales recaídas en los procedimientos del orden jurisdiccional contencioso-



administrativo en los que han actuado defendiendo los intereses municipales de las Administraciones a las que se hace referencia en el Anexo II sin embargo, NO se acreditan dichos servicios prestados con Resoluciones Judiciales, Sentencias, ni tampoco con los certificados emitidos por las Administraciones Públicas a los que hayan prestado sus servicios como letrados en dichos procedimientos tal y como se establece en el PCAP.

Ante la ausencia de dicha documentación preceptiva que forma parte de la proposición que sirve de base para poder participar en el procedimiento de licitación, se ha aportado por el licitador un escrito en el que resumidamente justifica la ausencia de dicha acreditación documental a consecuencia de:

-Problemas de capacidad de la Plataforma de Contratación del Sector Público debido a que aún a pesar de que los archivos están comprimidos al máximo, sin embargo, superan la capacidad establecida en la Plataforma para esta licitación.

En base a este problema, dicen haber tomado la decisión de NO PRESENTAR la referida documentación necesaria para cumplir con los trámites exigidos en el proceso de licitación por dos motivos:

1) Haber realizado dos preguntas en la Plataforma de Contratación desde el momento en que se apreció que la capacidad de la Plataforma para esta licitación no era suficiente para presentar toda la acreditación necesaria. Las respuestas a sus preguntas manifiestan que no han podido resolver su problema ya que al parecer no depende el aumento de capacidad de la plataforma de contratación del órgano contratante. En justificación de dicha manifestación, sobre insuficiente capacidad de la plataforma adjuntan una captura de pantalla de la plataforma del momento en que pretendían insertar la documentación acreditativa.

2) Porque en el Anexo II relativo a los criterios de adjudicación automáticos se dice exactamente: “El licitador propuesto para adjudicación deberá acreditar documentalmente las resoluciones judiciales e informes mediante copia íntegra o extracto (expresivo de las cuestiones a valorar) de las Sentencias y los informes, en ambos casos, debidamente anonimizados. En el supuesto de los informes se deberá aportar la documentación acreditativa de la emisión en fecha, y de la relación existente entre el informante y el cliente al tiempo de emisión del mismo. A requerimiento del órgano de contratación podrá también exigirse certificación administrativa o copia testimoniada de las resoluciones o informes.”

Interpreta el licitador en su escrito, que ante lo establecido en ese Anexo II parece que la documentación que tiene que acreditar los datos que se adjuntan en el citado anexo no tendrían que presentarse en el momento de presentación de ofertas, sino que tendría que ser presentada por el licitador que resultara propuesto como adjudicatario de la presente licitación.

Y solicita que debido a la insuficiente capacidad de la Plataforma de Contratación que les impide presentar toda la documentación, tenga en cuenta este escrito y nos soliciten tal y como establece el Anexo II la documentación acreditativa de los criterios de adjudicación valorados automáticamente, si dicha empresa resulta propuesta como adjudicataria del citado contrato.

Pues bien, visto el escrito presentado por el licitador GAONA ABOGACIA Y CONSULTORIA S.L.P, se procede por la mesa de contratación al análisis del mismo en relación con las determinaciones del PCAP, y dichos argumentos no pueden ser estimados por cuanto que la aportación de la documentación acreditativa de la experiencia profesional del equipo técnico que se corresponde con criterios cuantificables automáticamente o mediante aplicación de fórmulas puntuables hasta 30 puntos, debería haberse aportado en el SOBRE/ARCHIVO Nº 3: PROPOSICIÓN ECONÓMICA Y DOCUMENTACIÓN RELATIVA A LOS CRITERIOS CUYA VALORACIÓN SE EFECTÚA MEDIANTE LA APLICACIÓN DE FÓRMULAS O AUTOMÁTICAMENTE mediante alguna de las siguientes formas: “Resoluciones judiciales o sentencias y



certificado de los colegios profesionales o, en su caso, de la Administración pública en la que hayan prestados los servicios de letrado”, tal y como si han podido hacerlo el resto de licitadores y para el caso, de que como el licitador manifiesta tuviera algún problema con la plataforma el propio PCAP en el referido apartado 17 relativo a CONTENIDO DEL SOBRE/ARCHIVO Nº 3: PROPOSICIÓN ECONÓMICA Y DOCUMENTACIÓN RELATIVA A LOS CRITERIOS CUYA VALORACIÓN SE EFECTÚA MEDIANTE LA APLICACIÓN DE FÓRMULAS AUTOMÁTICAMENTE establece lo siguiente: “De conformidad con la disposición adicional decimosexta, apartado h), de la LCSP, si en el proceso de presentación electrónica de la oferta se produjese alguna incidencia que impidiera su completo envío, ésta se entenderá presentada en plazo con la transmisión de la huella electrónica, siempre que en el plazo de 24 horas desde esta transmisión el licitador presente a través de la sede electrónica municipal (<https://ayuntamientomojacar.sedelectronica.es/info.0>) la oferta completa en formato XML descargada de la PLACSP. Siendo rechazadas las ofertas que no cumplan dichos requisitos”.

Por lo que teniendo esta posibilidad alternativa para la presentación de dicha documentación en legal forma, y no habiéndola aplicado a su caso concreto, el resultado no puede ser otro que la EXCLUSIÓN del licitador.

En cuanto a la interpretación que el licitador hace del Anexo II, en ningún caso puede ser aceptada por la mesa, pues se refiere al caso de que por ejemplo un licitador hubiere aportado la relación de las sentencias favorables recaídas en procedimientos judiciales seguidos ante los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, junto con la aportación de los certificados expedidos por las Administraciones Públicas en los que se ha prestado dicho servicio, el órgano de contratación, para el caso de que finalmente dicho licitador resultara propuesto como adjudicatario del contrato, podría si así lo considera oportuno, pedir copia de todas o algunas de esas sentencias recaídas en los procedimientos judiciales o de algún informe concreto, pero en ningún caso, se puede suplir la acreditación de dicho criterio de valoración cuantificable automáticamente relativo a la experiencia profesional del equipo técnico que además tiene una especial relevancia por cuanto que la puntuación que se le otorga es de 30 puntos por un escrito de manifestaciones cuando ha tenido las herramientas precisas para solventar ese problema en la forma prevista en el PCAP a la que se ha hecho expresamente referencia.

A mayor abundamiento, en caso de duda, sobre la interpretación de los pliegos y demás documentación complementaria, Anexos, etc, el propio PCAP en su apartado 16, bajo la rúbrica de “INFORMACIÓN ADICIONAL” establece que los órganos de contratación proporcionarán a todos los interesados en el procedimiento de licitación, a más tardar, seis días antes de que finalice el plazo de presentación de ofertas, aquella información adicional sobre pliegos y demás documentación complementaria que éstos soliciten, a condición de que la hubieran pedido al menos 12 días antes del transcurso del plazo de presentación de las proposiciones, debiendo solicitarse por correo electrónico a secretaria@mojacar.es.

Las respuestas además tienen carácter vinculante y en este caso, deberán hacerse públicas en el correspondiente perfil del contratante en términos que garanticen la igualdad y concurrencia en el procedimiento de licitación, de conformidad con lo establecido en el art. 138.3 LCSP.

Sin embargo, tampoco le consta a esta mesa de contratación, haberse formulado consulta expresa alguna, sobre la interpretación del PCAP en relación con el Anexo II, por lo que tampoco se ha podido solventar ni aclarar la duda interpretativa al licitador.

Por tanto, la mesa de contratación considera que la documentación aportada por GAONA ABOGACIA Y CONSULTORIA S.L.P no se ha acreditado tal y como establece el PCAP respecto del CONTENIDO DEL SOBRE/ARCHIVO Nº 3 por lo que en base a lo dispuesto en el pliego de condiciones administrativas particulares para dicho supuesto:

“En caso de no presentarse dicha documentación requerida, o diferir de lo presentado en los anexos la empresa licitadora quedará excluida del procedimiento”



Procede declarar la EXCLUSION definitiva del proceso de licitación del presente contrato al licitador GAONA ABOGACIA Y CONSULTORIA S.L.P.»

Tras la propuesta de adjudicación que le fue elevada con fecha 6 de marzo de 2025, el órgano de contratación mediante Decreto de 7 de marzo de 2025 acordó adjudicar el contrato a favor de la entidad DECISIO CONSULTING, S.L.P.

1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente interpone el presente recurso formalmente contra la resolución del órgano de contratación por la que se adjudica el contrato, aunque materialmente se alza contra el acuerdo de exclusión de su oferta adoptado por la mesa de contratación con fecha 19 de febrero de 2025. Así, la recurrente solicita a este Tribunal, que tras la estimación del recurso se *«declare la nulidad o subsidiariamente la anulabilidad de las resoluciones recurridas y referenciadas con las consecuencias legales inherentes a la declaración de nulidad. Acordando en consecuencia, la admisión de la licitación y oferta de esta parte, o subsidiariamente, la retroacción de las actuaciones para la adopción del correspondiente acuerdo de adjudicación valorando la oferta de esta parte.»*

En su escrito de recurso la recurrente, en esencia, funda su pretensión en los siguientes motivos de recurso:

1.1 Falta de motivación de la resolución de adjudicación.

Manifiesta la recurrente que la resolución de 7 de marzo de 2025 fue el único acto que le fue notificado, y mediante el que se le informó de la adjudicación del contrato, pero en el que no se contenía pronunciamiento alguno sobre la exclusión de su oferta, y ello en contra de las previsiones contenidas en el artículo 151 de la LCSP.

Tras denunciar que las descritas circunstancias le han generado indefensión esgrime que: *«la resolución de 7 de marzo de 2025, tan solo se encarga de acordar la notificación de la adjudicación del contrato a la mercantil adjudicataria y a los licitadores que no hayan resultado adjudicatarios, sin que se contenga ni mención ni motivación de los motivos de exclusión a esta parte, siendo nulo de pleno derecho la resolución recurrida.*

Por lo expuesto, consideramos que es nulo el acuerdo de adjudicación, primero por no contener pronunciamiento expreso sobre la exclusión a esta parte, y segundo, por no motivarlo, en contra de lo postulado en el artículo 151 LCSP.»

1.2.- La exclusión de su oferta es contraria a las previsiones contenidas en el propio PCAP.

En cuanto al fondo del asunto manifiesta la recurrente que, según el acuerdo de la mesa, la exclusión de su oferta trajo causa en el hecho de no haber acreditado los servicios alegados conforme a lo dispuesto en el anexo II del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP). Entendiendo la mesa que debía aportarse al sobre 3 *«las resoluciones judiciales, sentencias, y los certificados emitidos por las Administraciones Públicas a los que hayan prestado sus servicios como letrados en dichos procedimientos tal y como se establece en el PCAP.»*

La recurrente se opone a la apreciación de la mesa argumentando al efecto lo siguiente:

a) El PCAP no obliga a presentar la documentación acreditativa en el sobre 3 en el momento de presentación de la oferta. Así tras reproducir el contenido del anexo II del PCAP afirma la recurrente que *«El anexo es muy claro y únicamente obliga al licitador propuesto para la adjudicación para que acredite documentalmente la relación aportada en el sobre.*

(...)



Subsidiariamente cualquier interpretación del pliego, debe resolverse a favor de la concurrencia competitiva. La administración no debe aprovecharse de la oscuridad de los mismos para realizar una interpretación restrictiva.».

Insiste la recurrente en que el clausulado del «*pliego deja muy claro que debe presentarte los anexos tal cual están en el pliego, y que de presentar otro modelo no será objeto de subsanación y conllevará la exclusión.*

La propia cláusula establece que la Mesa de contratación podrá requerir documentación y añade: “En caso de no presentarse dicha documentación requerida, o diferir de lo presentado en los anexos la empresa licitadora quedará excluida del procedimiento.”».

Cita diversa doctrina de los órganos de resolución de recursos contractuales, sobre interpretación del contenido de los pliegos, para defender que «*En su consecuencia, la Administración no puede salvar la contradicción que pudiera existir entre las cláusulas del pliego mediante una interpretación que perjudique a quienes cumplieron con lo establecido en ella*».

b) Imposibilidad material de aportar la documentación a través de la plataforma. Esgrime la recurrente que pese a la claridad del pliego, en cuanto a cuál sea el momento de acreditar la experiencia alegada, intentó aportar toda la documentación acreditativa de la experiencia alegada en el sobre 3, si bien, «*Dada la gran cantidad documental a presentar fue materialmente imposible presentarla en la plataforma de contratación, ni comprimida. El sistema no habilitaba huella electrónica, porque se corrompían los archivos en la firma y provocaba la salida del sistema informático.*».

En este apartado el recurso refiere un relato detallado de las consultas que realizó, al órgano de contratación comunicando las incidencias sobre la presentación documental, así como sobre las respuestas recibidas, extremos recogidos en el acta de la mesa de contratación antes transcrita.

1.3.- Vulneración del principio de buena administración, del principio de proporcionalidad, y del principio antiformalista del procedimiento de contratación y concurrencia competitiva.

Considera que la mesa antes de acordar la exclusión debió requerirle subsanación documental, dado que en el presente asunto la aportación posterior de la documentación, acreditativa de la experiencia alegada, no supone una modificación de la oferta, por cuanto los trabajos alegados estaban listados, identificados y relacionados, en el anexo II aportado al sobre 3.

Denuncia que el órgano de contratación no actuó con la diligencia debida para solventar las incidencias que acontecieron durante la presentación de la oferta, y manifiesta que la exclusión de la oferta acordada por la mesa, sin un previo trámite de aclaración deviene del todo desproporcionada. Así considera que con carácter previo a la exclusión del licitador el órgano de contratación debería haber solicitado subsanación o aclaración de la oferta conforme al artículo 96 de la LCSP, en el que se dispone: «*El órgano de contratación o el órgano auxiliar de éste podrá recabar del empresario aclaraciones sobre los certificados y documentos presentados en aplicación de los artículos anteriores o requerirle para la presentación de otros complementarios*».

Afirma que no permitir la aclaración de la oferta, en el presente asunto, supone una vulneración del principio antiformalista que ha de presidir en la contratación pública. Asimismo esgrime que se ha vulnerado el principio de proporcionalidad, que exige que los actos de las instituciones no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos perseguidos, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos, más en el presente asunto en el que se ha excluido la oferta del licitador que ha presentado la mejor oferta.



Tras lo expuesto concluye que *«ante la falta de capacidad de la plataforma, y la falta de respuesta eficaz del órgano de contratación, únicamente quedó la posibilidad de exponer el problema y solicitar expresamente la aportación posterior, como así se hizo en la oferta, en la forma en la que se especifica en el Anexo II.»*.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Tras reproducir las actuaciones acontecidas durante la tramitación del expediente, el órgano de contratación defiende la correcta motivación de la exclusión reproduciendo al efecto el contenido del acta de la sesión de la mesa de contratación, de 19 de febrero de 2025, en la que se adoptó el referido acuerdo.

Además, alega que el PCAP recoge de forma clara, en su cláusula 17, no sólo la documentación que ha de presentarse en el sobre nº3, sino que además prevé la forma en la que se ha de proceder si se produjese alguna incidencia en la plataforma en la fase de presentación de dichos documentos: *“De conformidad con la disposición adicional decimosexta, apartado h), de la LCSP, si en el proceso de presentación electrónica de la oferta se produjese alguna incidencia que impidiera su completo envío ésta se entenderá presentada en plazo con la transmisión de la huella electrónica, siempre que en el plazo de 24 horas desde esta transmisión el licitador presente a través de la sede electrónica municipal (<https://ayuntamientomojacar.sedelectronica.es/info.0>) la oferta completa en formato XML descargada de la PLACSP. Siendo rechazadas las ofertas que no cumplan dichos requisitos”*.

Esgrime además que, *«los licitadores cuando toman parte en la licitación, lo hacen libremente, teniendo conocimiento pleno de la literalidad de los pliegos (PCAP y PPT), así como del plazo de presentación de ofertas y de la forma de realizarlas, por lo que si la capacidad de la plataforma de contratos del Estado les impedía presentar sus archivos en el formato que lo estaban haciendo, sin embargo la propia plataforma y así mismo el órgano de contratación les dio respuesta técnica respecto al programa que podían utilizar para presentar sus documentos que además son los más habituales para cualquier usuario que envía documentos, concretamente los programas ZIP o RAR que precisamente los operadores jurídicos usan casi a diario.*

Por otro lado, se presupone que un despacho de abogados que tal y como manifiesta, licita muy frecuentemente ante otras muchas Administraciones Públicas para este tipo de contratos, lo más normal es que se haya encontrado en otras ocasiones con el mismo problema, y disponga de herramientas informáticas habituales para comprimir archivos.»

3. Alegaciones de la entidad adjudicataria.

La entidad adjudicataria se opone, asimismo, a la pretensión de la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del presente procedimiento, y debido a su extensión, aquí se dan por reproducidos. En síntesis, basa su oposición en las siguientes razones:

(i) Motivación adecuada y suficiente del acuerdo de adjudicación. Se opone a la denunciada falta de motivación de la resolución de adjudicación y defiende que la motivación del acuerdo de exclusión se encuentra en el acta de la sesión de la mesa de contratación, que además fue objeto de publicidad en el perfil de contratante.

(ii) El PCAP obligaba a presentar la documentación acreditativa de la experiencia a valorar entre los criterios de adjudicación a incluir en el sobre 3. Inexistencia de oscuridad en los pliegos. Esgrime que *«La previsión del Anexo II no excusa la presentación de la documentación exigida por la cláusula reguladora del contenido del Sobre/Archivo Electrónico nº 3, ni la difiere al momento previo a la formalización del contrato, sino que recoge una*



facultad del Órgano de Contratación de requerir la ampliación de la información contenida en dicho Sobre mediante la aportación de certificaciones o copias testimoniadas.»

(iii) La recurrente no acredita la incidencia en el funcionamiento de la plataforma que esgrime. Además, la adjudicataria defiende el correcto funcionamiento de la plataforma, como lo acredita el hecho de que el resto de los licitadores presentase la totalidad de la documentación requerida. La entidad recurrente no puso los medios técnicos adecuados para la correcta cumplimentación de la proposición e incumplió la obligación de hacerlo.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal sobre el fondo del asunto.

La controversia que el presente asunto plantea se centra en discernir si fue ajustada a derecho, o no, la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente, motivada por la no acreditación documental de la experiencia del equipo técnico alegada, de conformidad con las previsiones contenidas en el PCAP.

Primera. Sobre la falta de motivación de la resolución de adjudicación y del acuerdo de exclusión.

Mediante el primero de los motivos del recurso la entidad GAONA solicita la nulidad de la resolución de adjudicación por falta de motivación, y ello al carecer de información alguna respecto al acuerdo de exclusión de su oferta, con la consiguiente indefensión que ello le ha provocado.

El artículo 151 de la LCSP, en lo que aquí interesa, dispone: «1. La resolución de adjudicación deberá ser motivada y se notificará a los candidatos y licitadores, debiendo ser publicada en el perfil de contratante en el plazo de 15 días.

2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 1 del artículo 155, la notificación y la publicidad a que se refiere el apartado anterior deberán contener la información necesaria que permita a los interesados en el procedimiento de adjudicación interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación, y entre ella en todo caso deberá figurar la siguiente:

(...)

b) Con respecto a los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, los motivos por los que no se haya admitido su oferta, incluidos, en los casos contemplados en el artículo 126, apartados 7 y 8, los motivos de la decisión de no equivalencia o de la decisión de que las obras, los suministros o los servicios no se ajustan a los requisitos de rendimiento o a las exigencias funcionales; y un desglose de las valoraciones asignadas a los distintos licitadores, incluyendo al adjudicatario.»

Pues bien, es doctrina de este Tribunal a propósito de la motivación de la adjudicación pero extrapolable asimismo a la exclusión y demás actos sujetos a motivación (v.g. Resolución 65/2019, de 14 de marzo) que «la ausencia o insuficiencia de motivación en la adjudicación ha de estar vinculada al desconocimiento de los elementos necesarios para la interposición de un recurso fundado; si no es así, es decir, si la infracción formal del deber de motivación previsto en el artículo 151 de la LCSP no ha impedido a la recurrente la interposición de un recurso fundado, no cabe alegar indefensión material a la hora de impugnar la adjudicación, ni podría prosperar la pretensión de nulidad de la resolución de adjudicación basada en aquella circunstancia. En el sentido expuesto, el Tribunal Constitucional mantiene (Sentencia 210/1999, de 29 de noviembre en el Recurso de amparo 3646/1995) que la indefensión constitucionalmente relevante es la situación en que, tras la infracción de una norma procesal, se impide a alguna de las partes el derecho a la defensa y que dicha indefensión ha de tener un carácter material y no meramente formal, lo que implica que no es suficiente con la existencia de un defecto o infracción procesal, sino que debe haberse producido un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa».



En el presente supuesto no cabe duda de que la recurrente ha formulado su recurso y ha centrado su análisis en la cuestión de fondo que motivó la exclusión de su oferta. Así y como se ha tenido ocasión de exponer con anterioridad las razones que motivaron la exclusión, fueron recogidas detalladamente en el acta de la sesión de la mesa, 19 de febrero de 2025, en la que se adoptó el acuerdo de exclusión, cuyo contenido se reproduce en el escrito de recurso.

Por lo tanto, la recurrente ha tenido conocimiento de los motivos en los que se ha sustentado el acuerdo de exclusión, no apreciándose, la falta de motivación que se denuncia en el recurso, ya que del contenido del escrito impugnatorio se demuestra que la recurrente es plenamente conocedora de las razones en los que se basa su exclusión, sin que se haya visto mermado su derecho material de defensa. Ello sin perjuicio de los defectos y carencias observados en la notificación de la resolución de adjudicación, en el que no se hace referencia alguna al acuerdo de exclusión, ni por consiguiente a las razones que la motivaron, con la consiguiente infracción del artículo 151 de la LCSP -que exige para el caso de licitadores excluidos la notificación de los motivos por los que no se ha admitido su oferta-, extremos que de conformidad con el expediente remitido a este Tribunal no ha quedado acreditado en el presente asunto. Ahora bien, la infracción por parte del órgano de contratación, de tales extremos, no ha producido un efectivo menoscabo del derecho de defensa de la recurrente, que tal y como se ha podido comprobar conforme a los términos de su escrito de recurso ha tenido pleno conocimiento del contenido del acuerdo de exclusión de su oferta.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos expuestos esta pretensión del recurso.

Segunda. Sobre el acuerdo de exclusión de la oferta.

Mediante el segundo de los motivos la recurrente combate las razones contenidas en el acuerdo de exclusión de su oferta, y que se centran en la falta de la acreditación de la experiencia del equipo técnico que, a juicio de la mesa de contratación, debía aportarse al sobre 3 de conformidad con las previsiones del PCAP

En tal sentido y en primer lugar, interesa conocer la regulación contenida al respecto en el pliego y sobre cuya interpretación las partes discrepan.

Así el PCAP en su cláusula 18 apartado A) denominado “*Criterios cuantificables automáticamente o mediante la aplicación de fórmulas hasta un máximo de 60 puntos*”, respecto al criterio de valoración objeto de la presente controversia dispone lo siguiente:

«2.- *Experiencia profesional del equipo técnico (30 puntos):*

Experiencia jurisdiccional (deberá acreditarse mediante sentencias obtenidas en los últimos 3 años, del 1 de diciembre de 2021 hasta el 30 de noviembre de 2024) en las que conste como director letrado uno de los abogados integrantes del equipo técnico.

▪ *Por cada dirección letrada en Procedimientos Contenciosos Administrativos sustanciados en primera o única instancia ante Juzgados, con Sentencia favorable a la parte representada por el licitador - ya sea una Administración Local o un particular- en materia de función pública, urbanismo (títulos habilitantes de construcción, planeamiento, gestión, disciplina y fomento) licencias o títulos habilitantes de actividad), expropiación, contratación pública, hacienda pública, presupuestos, derechos fundamentales y tributos locales: 0,20 puntos por cada una, con un máximo de 10 puntos.*



▪Por cada dirección letrada en Recursos o Procedimientos Contencioso – Administrativos, sustanciados ante Tribunales Superiores de Justicia o Tribunal Supremo, con Sentencia favorable a la parte representada por el licitador - ya sea una Administración Local o un particular- en materia de función pública, urbanismo (títulos habilitantes de construcción, planeamiento, gestión, disciplina y fomento), licencias o títulos habilitantes de actividad), expropiación, contratación pública, hacienda pública, presupuestos, derechos fundamentales y tributos locales, 0,40 puntos, con un máximo de 10 puntos.

Experiencia en asesoramiento jurídico en materia administrativa.

▪Por cada informe o dictamen jurídico emitido en los últimos 3 años (de 1 de diciembre de 2021 hasta 30 de noviembre de 2024) en materia de derecho administrativo: 0,10 por cada informe con un máximo de 5 puntos.

Por cada informe o dictamen jurídico emitido en los últimos 3 años (de 1 de diciembre de 2021 hasta 30 de noviembre de 2024) en materia de derecho administrativo autonómico andaluz: 0,10 por cada informe con un máximo de 5 puntos.

Un mismo informe solo se podrá valorar en un apartado de los dos precedentes.

Se entiende necesario valorar la experiencia específica, y en el ámbito jurisdiccional acompañada de éxito, de los profesionales que vayan a integrar el equipo técnico puesto que la calidad de dicho personal afectará de manera significativa a su mejor ejecución; teniendo en cuenta el acreditado desempeño profesional objetivo, la variedad y singularidad de la casuística y la especificidad del derecho administrativo local y autonómico. Todo ello sin restringir dicha experiencia en función del sujeto al que se le hayan prestado los servicios.

Por su parte la cláusula 17 del PCAP al regular la presentación de ofertas respecto a la documentación que se ha de aportar al sobre/archivo 3 dispone lo siguiente:

«Se presentarán los Anexos I y II, exactamente igual al de este pliego, (NO SE ADMITIRÁ SUBSANACIÓN EN EL CASO DE NO REALIZARLO SEGÚN MODELO, QUEDANDO EXCLUIDO DE LA VALORACIÓN DE CRITERIOS OBJETIVOS), que deberá acreditar con las Resoluciones judiciales o sentencias y certificado de los colegios profesionales o, en su caso, de la Administración pública en la que hayan prestados los servicios de letrado; aunque la Mesa de Contratación, en cualquier momento, podrá solicitar la presentación de cualquier documentación acreditativa de los datos aportados en dichos Anexos.

En caso de no presentarse dicha documentación requerida, o diferir de lo presentado en los anexos la empresa licitadora quedará excluida del procedimiento.

Dentro de este sobre, los licitadores deberán incluir la siguiente documentación:

- Oferta económica (ANEXO I).
- Proposición relativa a los criterios cuya valoración se efectúa automáticamente: (ANEXO II).

Los archivos se firmarán electrónicamente y, se enviarán a través del módulo de licitación electrónica de la PLACSP, dentro del plazo y hora fijados en el anuncio de licitación.

Una vez remitida electrónicamente la documentación, ésta no podrá ser retirada salvo que la retirada sea justificada.



Una vez realizada la presentación, dicha herramienta proporcionará a la entidad licitadora un justificante de envío, susceptible de almacenamiento e impresión, con el sello de tiempo de la PLACSP.

De conformidad con la disposición adicional decimosexta, apartado h), de la LCSP, si en el proceso de presentación electrónica de la oferta se produjese alguna incidencia que impidiera su completo envío, ésta se entenderá presentada en plazo con la transmisión de la huella electrónica, siempre que en el plazo de 24 horas desde esta transmisión el licitador presente a través de la sede electrónica municipal (<https://ayuntamientomojacar.sedelectronica.es/info.0>) la oferta completa en formato XML descargada de la PLACSP. Siendo rechazadas las ofertas que no cumplan dichos requisitos.

De conformidad con el art. 84 del RLCAP, aquellas ofertas que no guarden concordancia con la documentación examinada y admitida tengan omisiones, errores, tachaduras que impidan conocer claramente los términos en los que la oferta está formulada, excedan del presupuesto base de licitación o el de cada partida presupuestaria, varíen sustancialmente el modelo establecido, comporten error manifiesto en el importe de la proposición o exista reconocimiento por parte del licitador de que la misma adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, serán desechadas por la Mesa de Contratación, en resolución motivada.»

Por último, el anexo II del PCAP denominado “Proposición relativa a los criterios evaluables automáticamente”, regula el modelo de declaración y en su apartado A) relativo a la experiencia profesional del equipo técnico, tras recoger el modelo para la relación de los trabajos finaliza con el siguiente párrafo:

«El licitador propuesto para adjudicación deberá acreditar documentalmente las resoluciones judiciales e informes mediante copia íntegra o extracto (expresivo de las cuestiones a valorar) de las Sentencias y los informes, en ambos casos, -debidamente anonimizados.- En el supuesto de los informes se deberá aportar la documentación acreditativa de la emisión en fecha, y de la relación existente entre el informante y el cliente al tiempo de emisión del mismo. A requerimiento del órgano de contratación podrá también exigirse certificación administrativa o copia testimoniada de las resoluciones o informes.»

Pues bien, de la lectura del clausulado del pliego se constata que sus términos no resultan concluyentes, respecto de la obligación de incluir la acreditación de la experiencia profesional alegada en el sobre 3, como pretende el órgano de contratación y la entidad adjudicataria. En efecto, el anexo II tras regular el modelo de declaración de los trabajos alegados, tal como defiende la recurrente, identifica al adjudicatario como responsable de acreditar documentalmente la experiencia alegada.

Al regular la presentación de ofertas, la cláusula 17 del PCAP es clara en cuanto a las consecuencias que se han de derivar de la no presentación en el sobre 3 de los anexos I y II, respecto a lo que prevé expresamente la exclusión y no valoración de las ofertas, pero sobre el resto de la documentación dispone explícitamente la posibilidad de que la mesa de contratación solicite «la presentación de cualquier documentación acreditativa de los datos aportados.»

Por lo expuesto y a juicio de este Tribunal la dicción literal del clausulado del PCAP no permite acoger, sin géneros de dudas, la interpretación dada por el órgano de contratación sobre el momento de acreditación documental de la experiencia alegada y la exclusión como consecuencia derivada de su incumplimiento. Y sobre este punto, hemos de incidir en que las cláusulas de los pliegos deben ser claras y precisas y no deben generar confusión a las licitadoras a la hora de formular sus ofertas.

Así, entre otras, en la Resolución 343/2018, de 11 de diciembre, este Tribunal ya se ha pronunciado en el sentido de que los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades y en su interpretación es posible la aplicación supletoria



de las normas del Código Civil sobre interpretación de los contratos, cuyo artículo 1288 preceptúa que *“la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiere ocasionado la oscuridad.”*

Asimismo, en las Resoluciones 128/2015 y 131/2015, ambas de 7 de abril, este Tribunal indicó que *«esta interpretación del pliego perjudica claramente a quien no ha causado la confusión en su redacción, es decir, a los licitadores, conculcando asimismo el principio de concurrencia consagrado en el artículo 1 del TRLCSP.»*

De acuerdo con una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo –sentencias de 19 de marzo de 2001, de 8 de junio de 1984 y de 13 de mayo de 1982-, los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades y en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil sobre interpretación de los contratos, ex artículo 1288.

Así pues, atendiendo a la literalidad del pliego y como ya ha señalado este Tribunal en numerosas ocasiones, la interpretación que se haga nunca podría resultar contraria a los principios de igualdad y concurrencia, la mesa de contratación ante la alegación formulada por la recurrente respecto a la interpretación del pliego, sino compartía la interpretación defendida por GAONA, debió al menos haber otorgado trámite de aclaración documental. En este sentido debe ponerse de relieve que, si bien la entidad recurrente podría haber sido más diligente en la presentación de su oferta, es igualmente cierto que el órgano de contratación podría haber sido más riguroso en la redacción de los pliegos, y si era su voluntad que la totalidad de la documentación acreditativa de la experiencia debía ser incluida en el sobre 3 y su no aportación habría de conllevar la exclusión de la oferta, debió expresarlo en dichos términos al redactar el clausulado del PCAP.

Pero no habiendo sido esos los términos del PCAP y teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en el presente asunto se llega a la conclusión que en efecto y como alega la recurrente la exclusión de la oferta sin al menos un previo trámite de aclaración, deviene del todo desproporcionada.

Cabe señalar que sobre la subsanación de las ofertas este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, entre otras en la Resolución 229/2023, de 3 de mayo, en la que decíamos: *«Asimismo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia de 29 de marzo de 2012 (asunto C599/10), viene a declarar que el artículo 2 de la Directiva 2004/18 no se opone a que “excepcionalmente, los datos relativos a la oferta puedan corregirse o completarse de manera puntual, principalmente porque sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos, a condición de que esa modificación no equivalga a proponer en realidad una nueva oferta” Y concluye la sentencia citada que “(...) en el ejercicio de la facultad de apreciación de que dispone así el poder adjudicador, este último está obligado a tratar a los diferentes candidatos del mismo modo y con lealtad, de manera que, al término del procedimiento de selección de las ofertas y en vista de los resultados de éste, no pueda concluirse que la petición de aclaraciones benefició o perjudicó indebidamente al candidato o candidatos que la recibieron.»*

En la misma línea se pronuncia la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 10 de diciembre de 2009, (asunto T-195/08), al indicar que el principio de proporcionalidad exigiría en este caso que, antes de proceder a la desestimación inmediata de la oferta -opción que siempre tiene en última instancia el órgano de contratación o la mesa de contratación en el supuesto examinado- se dé oportunidad al licitador de confirmar la veracidad del dato dudoso, pues de este modo se consigue, de un lado, que la Administración contratante alcance seguridad jurídica acerca de los términos reales de la oferta para así poder tomar una decisión fundada en orden a su admisión o exclusión, y, de otro lado, que el propio licitador reciba la oportunidad de confirmar la validez de dichos términos o bien de reconocer el error padecido en su oferta que la hace inviable.»



Por tanto, de la doctrina expuesta se deduce que el límite a la aclaración está en el respeto al contenido de la oferta inicial como garantía y salvaguarda del principio de igualdad de trato entre los licitadores, de modo que ese contenido originario no podrá nunca modificarse o ampliarse por vía de aclaración.

En el caso que nos ocupa la proposición presentada inicialmente por la recurrente, en el sobre 3, recoge en el anexo II los concretos trabajos en los que se fundamenta la experiencia profesional del equipo técnico alegada, siendo patente su voluntad de que fueran objeto de valoración, por lo tanto, la acreditación de dicha experiencia, ya reflejada en la propuesta, no modificaría la oferta inicial que permanecería inalterable, siempre que se limite a acreditar de forma efectiva los elementos que ya configuraban la proposición inicial.

Procede, pues, estimar en los términos analizados este segundo motivo, y por consiguiente el recurso interpuesto.

SÉPTIMO. Sobre los efectos de la estimación parcial del recurso.

La corrección de la infracción legal cometida, y que ha sido analizada y determinada en el anterior fundamento de derecho de la presente resolución, debe llevarse a cabo anulando la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente del procedimiento de licitación, además de la adjudicación acto formalmente recurrido, con retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la valoración de los criterios de adjudicación automáticos, para que se proceda por la mesa de contratación a dar cumplimiento a lo establecido en la presente resolución, formulando requerimiento a la recurrente para solicitar la documentación acreditativa de los méritos alegados en su oferta, sin que pueda dicha entidad modificar los términos de la misma, con continuación del procedimiento de licitación en su caso.

OCTAVO. Prueba solicitada.

Por último, la recurrente mediante segundo otrosí digo solicita a este Tribunal, la práctica de prueba consistente en «1º.- *Presentación de la oferta en la forma indicada en el Pliego (Anexo II).*

2º.- *Imposibilidad material de presentación de la documentación a través de la plataforma. Falta de respuesta y disponibilidad del Órgano de Contratación.»*

Sobre ello, el artículo 56.4 de la LCSP dispone que “*Los hechos relevantes para la decisión del recurso podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho. Cuando los interesados lo soliciten o el órgano encargado de la resolución del recurso no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, podrá acordarse la apertura del período de prueba por plazo de diez días hábiles, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.*

El órgano competente para la resolución del recurso podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”.

Al respecto, la prueba solicitada se estima innecesaria, toda vez que los extremos que con la misma se pretenden acreditar obran en el expediente y nada nuevo aportan y en nada modifica el parecer de este Tribunal que ha analizado y estimado las pretensiones de la recurrente en el fundamento de derecho séxto de esta resolución.

Es por ello por lo que la prueba propuesta se estima, además de innecesaria, improcedente y debe rechazarse.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal



ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GAONA ABOGACÍA Y CONSULTORÍA S.L.**, contra el decreto de adjudicación del contrato denominado «Servicios de asesoramiento jurídico y defensa letrada del Ayuntamiento de Mojácar», (Expediente 6211/2024), promovido por el Ayuntamiento de Mojácar (Almería), para que se proceda según lo indicado en el fundamentos de derecho séptimo de la presente resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

