

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 8 de mayo de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de MAXPORT, S.A, contra el acuerdo adoptado por la Mesa de contratación el 17 de marzo de 2025, por el que se excluye su oferta de los Lotes 9, 12 y 15 del Acuerdo Marco denominado “*Suministro de ropa de trabajo a los centros de la Comunidad de Madrid*”, licitado por Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con número de expediente A/SUM-004930/2023, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el 3 de febrero de 2025 en el Portal de Contratación de la Comunidad de Madrid y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se convocó la licitación del acuerdo marco de referencia mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en dieciséis lotes.

El valor estimado del acuerdo marco asciende a 22.431.493,08 euros y su plazo de duración será de dos años.

A la presente licitación se presentaron catorce licitadores, entre ellos, la recurrente, que presentó oferta a los Lotes 9, 12 y 15.

Segundo. - Por la Mesa de contratación, en sesión de 25 de febrero de 2025, se procede a la apertura del archivo electrónico número 1 de las ofertas, comprensivo de la documentación administrativa de los licitadores y a su calificación, resultando que cuatro licitadores, entre ellos el recurrente, debían subsanar deficiencias en su documentación.

En nueva sesión celebrada por la Mesa el día 4 de marzo de 2025, una vez calificada la documentación aportada en trámite de subsanación, se acuerda la admisión de todos los licitadores y se procede a la apertura del archivo electrónico número 2, comprensivo de la documentación técnica de las ofertas, que se remite para informe técnico de conformidad con los criterios que dependen de un juicio de valor.

En nueva sesión celebrada por la Mesa el 17 de marzo de 2025, convocada a los efectos de analizar la proposición técnica presentada por la empresa MAXPORT, S.A., la Mesa acuerda que no resulta posible continuar con el proceso de valoración de la oferta de este licitador, pues como señala el acta de la referida sesión, *“al analizar las ofertas técnicas en la aplicación nexus licit@ para poder realizar la valoración de las mismas, se ha comprobado que la empresa MAXPORT, S.A, no ha elaborado la oferta técnica a través del sistema de licitación electrónico de la Comunidad de Madrid (licit@), según se indica en la cláusula 13 Forma y contenido de las proposiciones del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), puesto que, en el sistema solo figura un artículo en cada uno de los tres lotes de su oferta.”* En atención a lo anterior, la Mesa acuerda rechazar la oferta presentada por la empresa MAXPORT, S.A, puesto que se ha elaborado contraviniendo lo establecido en la cláusula 13 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).

Tercero. - El 7 de abril de 2025, la representación de MAXPORT, S.A. interpone recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal, contra el acuerdo de

la Mesa de contratación de 17 de marzo de 2025, por el que se acuerda la exclusión de sus ofertas presentadas a los Lotes 9, 12 y 15 de la licitación que nos ocupa. En el mismo escrito, solicita asimismo la adopción de medida cautelar de suspensión de la tramitación del procedimiento.

El 10 de abril de 2025 se reciben en este Tribunal, remitidos por el órgano de contratación, el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida, para los lotes impugnados, en virtud de Resolución de MMCC 051/2025 adoptada por este Tribunal el 10 de abril de 2025.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador cuya oferta ha sido excluida de la licitación, por tanto, "*cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso*" (Artículo 48 de la LCSP).

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acto impugnado fue adoptado el 17 de marzo de 2025, publicado el 19 del mismo mes e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 7 de abril de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra un acto de trámite, adoptado en el procedimiento de adjudicación, que determina la imposibilidad de continuar el mismo, en el seno de un acuerdo marco de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.b) y 2.b) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

El fondo del asunto se circunscribe al análisis de la conformidad a Derecho del acuerdo adoptado por la Mesa de exclusión de las ofertas de la recurrente a los Lotes 9, 12 y 15 del acuerdo marco.

1. Alegaciones de la recurrente.

Sostiene la recurrente que sus ofertas a dichos lotes han sido indebidamente excluidas de la licitación, pues las mismas se presentaron en tiempo y forma con todos y cada uno de los documentos requeridos por los pliegos.

Señala que, pese a lo recogido en el acta de la sesión de la Mesa como motivación de su exclusión, los anexos 3.2 y 3.3 correspondientes a su oferta técnica, se generaron automáticamente a través de la Plataforma Licit@, se firmaron electrónicamente y se presentaron como archivos adjuntos a través de Licit@, sin que dicha Plataforma avisara de error o incidencia. En prueba de lo anterior, adjunta dichos anexos a su recurso, manifestando que en el Anexo 3.3, tal y como puede apreciarse, se recogen, para cada uno de los lotes ofertados, los artículos con su código, denominación del artículo, descripción del ofertante, marca comercial, modelo o

referencia del fabricante y el formato de unidad mínima de venta, por lo que la Mesa de contratación no puede, mantener que no dispone de los datos.

En su opinión, lo que pretende la Administración y que no recoge el pliego, es que la oferta también se prepare sobre la Plataforma y estén disponibles en otro formato no exigido a los licitadores, de forma que los datos queden grabados en la misma, además de en los propios formatos de “pdf” firmados que exige el pliego. Y como licitador acostumbrado a licitar en este tipo de plataformas de contratación, alega conocer que los datos incluidos en la propia Plataforma, no siempre se mantienen disponibles hasta el momento de presentar la oferta, por lo que, por simple precaución, genera el documento que sí obliga el pliego a presentar, para, finalmente, volcar los mismos a la Plataforma para completar su presentación.

Manifiesta, por tanto, que el hecho de que *“en el sistema solo figure un artículo en cada uno de los tres lotes”*, no significa que no haya ofertado a todos los artículos en cada uno de los tres lotes, y que el órgano de contratación no pueda realizar la valoración correspondiente, pues dispone de su oferta técnica completa, pudiendo trasladar los datos incorporados en los anexos a los documentos en línea o Excel que hubieran considerado necesarios para realizar las valoraciones por comparación, pero sobre la base de que dicho formato nunca fue exigido en los pliegos.

Apela por último al criterio jurisprudencial antiformalista a la hora de apreciar el carácter subsanable o no de los requisitos exigidos a los licitadores para participar en los procedimientos de contratación, y concluye que la exclusión de sus ofertas no se adecúa a Derecho y debe ser anulada.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Por su parte, el órgano de contratación recoge en su informe que la recurrente no elaboró su oferta técnica a través del sistema de licitación electrónico de la Comunidad de Madrid (Licit@), tal como se establece en la cláusula 13 del PCAP.

En concreto, la Mesa detectó que MAXPORT había presentado para los Lotes 9, 12 y 15, por un lado, oferta técnica en formato PDF y, por otro, ofertas elaboradas a través del sistema Licit@ y volcadas automáticamente en el sistema Nexus. Además, estas últimas elaboradas a través del sistema Licit@ no se corresponden con la oferta técnica presentada en formato PDF, constando en el sistema Nexus únicamente un artículo en cada uno de los lotes, que tan siquiera se corresponde con el primer artículo de los lotes presentados en PDF. Es decir, figuran dos ofertas técnicas que no son coincidentes entre sí, resultando, además, que la elaborada a través del sistema Licit@ no cumple con los requisitos para ser aceptada, dado que para que pudiera ser válida se requiere presentar oferta a todos los artículos, debiendo ser excluidas, tal como se indica en la cláusula 11 del PCAP, aquellas que no presenten oferta a todos los artículos del lote o contengan algún artículo que no cumpla con las prescripciones técnicas establecidas para los mismos en el PPT.

Explica que en la página de inicio del sistema Licit@, se encuentran las instrucciones para la elaboración de las ofertas y en ellas se establece que, para elaborar la oferta a través del sistema, es preciso que las empresas licitadoras previamente estén dadas de alta en él e instalen la aplicación de escritorio, en la cual deberán, después, seleccionar la convocatoria correspondiente y descargar los datos del expediente para preparar y presentar su oferta. Se señala igualmente que, una vez cumplimentada la oferta, Licit@ genera:

- a) La oferta técnica en PDF, que contiene los anexos 3.2 y 3.3 del PCAP.
- b) La oferta económica en PDF, que contiene los anexos 2.1 y 2.2 del PCAP.

Y que ambos documentos, deberán descargarse y firmarse electrónicamente por el representante de la empresa licitadora.

La oferta técnica firmada se adjuntará al sobre nº 2 de documentación técnica y la oferta económica firmada se adjuntará al sobre nº 3 de proposición económica y plazo de entrega.

Para adjuntar la documentación en cada uno de los sobres y proceder al envío o presentación de la oferta, los licitadores previamente tienen que haber dado de alta los artículos ofertados, dado que, en caso de no hacerlo, aparece un aviso que indica el siguiente mensaje “*Deben añadir alguna posición al expediente*”.

Señala el informe que la empresa MAXPORT, procedió a añadir un solo artículo en cada lote con una marca y referencia que, además, no se correspondían con las de los primeros artículos que figuraban en la oferta técnica que elaboraron en formato PDF y que adjuntaron en el sobre nº 2 de documentación técnica.

Y destaca que, ante posibles dudas o problemas técnicos que hubiera podido encontrar la recurrente a la hora de elaborar las ofertas con la aplicación Licit@, el perfil de contratante, alojado en el Portal de Contratación de la Comunidad de Madrid, cuenta con la opción de solicitar ayuda al soporte técnico, no constando que se haya solicitado dicha ayuda.

Defiende que los pliegos, como parte de la documentación contractual, constituyen la ley del contrato y la presentación de la oferta refleja su aceptación incondicionada; y que el recurrente contaba con todas las instrucciones e indicaciones necesarias para cumplimentar adecuadamente su oferta, no debiendo olvidar que, en todo caso, y sobre las premisas indicadas, el deber de diligencia en la presentación de la oferta que resulta exigible a los licitadores.

Argumenta que, para que pudiera resultar procedente la admisión de ofertas por vías distintas a las indicadas en los pliegos es imprescindible que se cumplan dos requisitos:

- 1º.- Que se acredite la imposibilidad de presentación de ofertas a través de la plataforma habilitada al efecto (sistema Licit@).
- 2º.- Que resulte igualmente acreditado que los problemas técnicos no son imputables al propio licitador.

Y aclara en este punto que los trece licitadores restantes admitidos en la licitación elaboraron su oferta a través del sistema de Licit@ y, una vez volcadas sus ofertas en el sistema Nexus, los datos que figuran en el sistema Nexus coinciden completamente con los de los PDF, señalando que no pretende que el licitador prepare la oferta en dos formatos distintos para beneficio propio, como manifiesta el recurrente, sino que debe elaborar la oferta en el sistema Licit@, obteniendo directamente los documentos que debe firmar electrónicamente y, posteriormente, subir a la plataforma habilitada al efecto.

Por otro lado, alega que no puede obviarse una cuestión fundamental que es la de la trazabilidad de las ofertas y que la aceptación, por parte de la Administración, de distorsiones en la presentación de ofertas, quebraría los principios más esenciales de la contratación pública, pues en este caso concreto, el sistema de elaboración de ofertas por el que se vuelcan automáticamente en el sistema Nexus para su valoración, sin necesidad de transcribirlas manualmente, garantiza la inviolabilidad de las mismas.

Concluye señalando que no cabe ninguna duda de que las condiciones en las que debía presentarse la oferta se encontraban indicadas de forma clara en los pliegos.

Por ello no puede deducirse que la no aceptación de la oferta, y la consiguiente exclusión, sea contraria al principio de concurrencia tal como alega el recurrente, dado que pudo concurrir y concurrió a la correspondiente licitación.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes, el análisis de este Tribunal debe circunscribirse a la adecuación a los pliegos de la forma de presentación de las ofertas de la recurrente a los Lotes 9, 12 y 15 del acuerdo marco.

Para ello, debemos partir de lo establecido en ellos, transcribiéndose a continuación las cláusulas del PCAP que resultan de interés para resolver la controversia entre las partes.

Estipula la Cláusula 11, bajo el título “*Presentación de proposiciones y tratamiento de los datos personales por parte de la Administración contratante*”, que cada empresario no podrá presentar más de una proposición para un mismo lote, siendo necesario que la proposición contemple una oferta económica en relación con cada uno de los bienes que conforman el lote. Y que serán excluidas aquellas que no presenten oferta a todos los artículos del lote o contengan algún artículo que no cumpla con las prescripciones técnicas establecidas para los mismos en el PPT.

Por su parte, la Cláusula 13 regula la “*Forma y contenido de las proposiciones*”, señalando que las proposiciones se presentarán en tres sobres, regulando el contenido del sobre 2 en el siguiente sentido:

“B) SOBRE Nº 2 “DOCUMENTACIÓN TÉCNICA”

En este sobre se incluirán los anexos 3.2. y 3.3 junto con la documentación que se especifica en el anexo 3.1 al presente pliego, en orden a la aplicación de los criterios de adjudicación de calidad y confort de las prendas y calzado, así como toda aquélla que, con carácter general, el licitador estime conveniente aportar, sin que pueda figurar en el mismo ninguna documentación relativa al precio y plazo de entrega.

Los anexos 3.2. y 3.3 se generarán automáticamente a través del sistema de licitación electrónico de la Comunidad de Madrid (Licit@). El licitador o su representante, deberá firmar el anexo 3.2 con un certificado de firma electrónica y anexar ambos modelos al sobre electrónico número 2 del sistema.”

De la literalidad de las cláusulas se desprende, como señala el órgano de contratación en su informe, que el licitador debe elaborar la oferta en el sistema Licit@, obteniendo directamente los documentos que debe firmar electrónicamente y, posteriormente, subir a la plataforma habilitada al efecto. No puede acogerse, en consecuencia, el argumento de la recurrente por el que señala que el pliego no recoge que la oferta deba prepararse sobre la propia Plataforma de forma que los datos queden grabados en la misma, además de en los propios formatos de “pdf” firmados que exige el pliego.

La recurrente asegura haber presentado los archivos “pdf” de los anexos 3.2 y 3.3 en su sobre 2 y en prueba de su argumento, los incorpora como anexos a su recurso; no obstante, del análisis de los mismos sólo puede verificar este Tribunal que la oferta se confeccionó para todos los artículos de los lotes en formato PDF, no que dichos PDF fueran generados a través de la plataforma Licit@, firmados y anexados al sobre 2. Por esta razón, MAXPORT no pudo dar de alta en la plataforma de licitación todos los artículos ofertados, sino sólo uno, motivo por el cual su oferta presentada en Licit@ no coincide con la que se adjunta en PDF.

El propio recurrente manifiesta en su escrito de recurso que presentó sus Anexos 3.2 y 3.3 como archivos adjuntos a la Plataforma Licit@, e incurre en un error al entender que lo que está exigiendo la Mesa es la presentación de la oferta en dos formatos: un PDF firmado y adjunto, y otro formato que permita que los datos queden grabados en la Plataforma.

Siendo los pliegos claros al respecto de la presentación de la oferta en un formato “pdf” generado a través de la Plataforma Licit@, debemos acudir a la doctrina reiterada por este Tribunal y por el resto de tribunales y órganos encargados de la resolución de recursos especiales que entiende que los pliegos conforman la ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación y vinculan en sus propios términos, (Vid por todas Resoluciones de este Tribunal nºs 49/2025, de 30 de enero; y 89/2025, de 6 de febrero, así como STS de 29 de septiembre de 2009 y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido.

En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna. Por tanto, los pliegos constituyen la base del contrato y sus determinaciones las reglas conforme a las cuales debe ser cumplido al determinar el contenido de la relación contractual.

En el presente caso, MAXPORT no actuó con la diligencia debida en la presentación de su oferta, habiendo elaborado su oferta técnica en claro incumplimiento de las condiciones de presentación de la misma indicadas en la cláusula 13 del PCAP y en las instrucciones de la propia Plataforma Licit@ que se encontraban a su disposición en el propio enlace de la licitación del acuerdo marco. Por el contrario, los otros trece licitadores presentaron su oferta técnica en el modo indicado y su oferta fue objeto de valoración. Siendo el error cometido por la entidad ahora recurrente imputable sólo a esa parte, no puede pretenderse la aplicación de un criterio antiformalista a efectos de que la Mesa valore la oferta presentada en un formato distinto, que además no se corresponde con los datos volcados en la plataforma, o vuelque por sí misma, como solicita la recurrente, los datos incorporados en los anexos a la correspondiente aplicación, pues se estaría vulnerando el principio de igualdad de trato entre los licitadores.

Se estima, en consecuencia, conforme a Derecho su exclusión.

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

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de MAXPORT, S.A, contra el acuerdo de la Mesa de contratación de 17 de marzo de 2025, por el que se excluye su oferta de los Lotes 9, 12 y 15 del Acuerdo Marco denominado “*suministro de ropa de trabajo a los centros de la Comunidad de Madrid*”, licitado por Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con número de expediente A/SUM-004930/2023.

Segundo. - Levantar la suspensión de la tramitación de los Lotes 9, 12 y 15 del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal en su Resolución de MMCC 051/2025 de 10 de abril de 2025.

Tercero. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL