

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES

RECURSO Nº 13/2021

RESOLUCIÓN Nº 14/2021

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DEL  
AYUNTAMIENTO DE SEVILLA

En Sevilla, a 26 de marzo de 2021.

Visto el recurso especial en materia de contratación planteado por E.C.M. en representación de ESCUELA SUPERIOR DE HOSTELERÍA DE SEVILLA, S.A., contra la Resolución de fecha 26 de Febrero de 2021, dictada por el Teniente Alcalde Delegado de Bienestar Social, Empleo y Planes Integrales de Transformación Social del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla, por la que se clasifican las ofertas y se adjudica el contrato de **Servicios de Formación y Prácticas Profesionales conducentes a Certificados de Profesionalidad del Proyecto "Redes+"**; en el marco del Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación (POEFE) del Fondo Social Europeo, Expte. Nº 2020/000005, Lote 16, tramitado por el Servicio de Administración de Empleo del Ayuntamiento de Sevilla, este Tribunal ha adoptado la siguiente:

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Con fecha 4 de Junio de 2020 fue publicado anuncio de licitación, por procedimiento abierto para la contratación de " Servicios de Formación y Prácticas Profesionales conducentes a la obtención de Certificados de Profesionalidad del Proyecto Redes +, el marco del Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación (Poefe) del Fondo Social Europeo." Expte. 2020/000005, dividiéndose en 34 Lotes, refiriéndose el Lote 16 a "AYUDANTE DE COCINA".

En concordancia con las previsiones del art. 139 de la LCSP, la cláusula 9 del PCAP, establece que "Las proposiciones deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna."

El apartado 9.2.3., en relación a la documentación relativa a los criterios cuya valoración se realiza de forma automática, dispone que “La descripción de estos criterios de adjudicación, su ponderación y la documentación a aportar por las personas o entidades licitadoras en relación a los mismos, se describe y relaciona en el Anexo I.”

El último párrafo de la citada cláusula 9, expresamente que” La Mesa de Contratación podrá rechazar las proposiciones que no se ajusten a los modelos anexos a estos Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, así como aquellas que adolezcan de algunos de los defectos previstos en el artículo 84 del RGLCAP.”

La cláusula 7 del Anexo I al PCAP contempla los **CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN**, de terminando que:

**El contrato se adjudicará mediante la valoración de los siguientes criterios:**

**1.- Descripción del criterio: OFERTA ECONÓMICA**

**2.- Descripción del criterio: EXPERIENCIA DEL/LA TRABAJADOR/A EN FORMACIÓN ESPECÍFICA Y TITULACIÓN:**

**2.1.) Por la experiencia docente adicional de la persona formadora del certificado de profesionalidad que se indique por asumir la función más relevante, es decir, de mayor carga docente en la impartición del contenido específico de cada acción formativa hasta 30 puntos. (apartado 6.5.1.a. del PPT).**

- **30** puntos cuando la experiencia docente adicional sea igual o superior a 1.900 horas, e inferior a 2.700 horas
- **20** puntos cuando la experiencia docente adicional sea igual o superior a 1.100 horas e inferior a 1.900 horas
- **10** puntos cuando la experiencia docente adicional sea superior a 300 horas e inferior a 1.100 horas.
- **0** puntos cuando sea igual a 300 horas.

Documentación a aportar: Anexo V acompañado de la siguiente documentación acreditativa:

-Curriculum vitae.

-Informe de vida laboral.

-En la Administración Pública: Certificación o acreditación en la que conste puesto, categoría, periodos de servicios y funciones desarrolladas o bien mediante contrato de trabajo o acuerdo de nombramiento.

-En la Empresa Privada: mediante contrato de trabajo o certificado de empresa donde consten los períodos y las tareas y funciones desarrolladas.

-En el caso de servicios prestados en el régimen de autónomos: contratos mercantiles donde conste periodos y funciones y tareas desarrolladas.

**2.2.) Por la experiencia laboral o profesional adicional de la persona formadora del certificado de profesionalidad que se indique por asumir la función más relevante, es decir, de mayor carga docente en la impartición del contenido específico de cada acción formativa (punto 6.5.1.b del P.P.T.) hasta 21 puntos:**

- **21** puntos, cuando la experiencia laboral o profesional adicional sea igual o superior a 18 meses e inferior a 21 meses

- **14** puntos, cuando la experiencia laboral o profesional adicional sea igual o superior a 12 meses e inferior a 18 meses
- **7** puntos, cuando la experiencia laboral o profesional adicional sea superior a 6 meses e inferior a 12 meses.
- **0** puntos, cuando la experiencia laboral o profesional sea igual a 6 meses.

Documentación a aportar: Anexo V acompañado de la siguiente documentación acreditativa:

-Informe de vida laboral.

-En la Administración Pública: Certificación o acreditación en la que conste puesto, categoría, periodos de servicios y funciones desarrolladas o bien mediante contrato de trabajo o acuerdo de nombramiento.

-En la Empresa Privada: mediante contrato de trabajo o certificado de empresa donde consten los períodos y las tareas y funciones desarrolladas.

-En el caso de servicios prestados en el régimen de autónomos: contratos mercantiles donde conste periodos y funciones y tareas desarrolladas.

Para proceder a la valoración de la experiencia docente y laboral se tomará como referencia a la persona que tenga la función mas relevante, entendida en términos de mayor carga docente, en la impartición del Certificado de Profesionalidad, es decir, con un mayor número de horas en la acción específica del Certificado Profesional.”

El Anexo V referido, se expresa como sigue:

**ANEXO V**

NOMBRE Y APELLIDOS de la persona formadora que asumirá la mayor carga docente en la impartición del contenido específico de la acción formativa	EXPERIENCIA DOCENTE por encima del mínimo exigido en el apartado 6.5.1a del PPT	CARGA DOCENTE (Nº HORAS)	% Nº HORAS LECTIVAS del contenido específico del certificado de profesionalidad

NOMBRE Y APELLIDOS de la persona formadora que asumirá la mayor carga docente en la impartición del contenido específico de la acción formativa	EXPERIENCIA LABORAL por encima del mínimo exigido en el apart. 6.5.1b del PPT	CARGA DOCENTE (Nº HORAS)	% Nº HORAS LECTIVAS del contenido específico del certificado de profesionalidad

**SEGUNDO.-** Con fecha 18 de septiembre de 2020, el Servicio de Administración de Empleo emitió informe con propuesta de clasificación, en el cual indicaba que *“ el reflejo de las horas o meses de experiencia docente o laboral o profesional adicional en el Anexo V resulta esencial para la valoración automática del criterio 2, pues constituye el compromiso de la empresa y parte integrante de su oferta; por lo que de no expresarse claramente, no podrá ser objeto de acreditación, -porque aquello que no se ha ofertado de manera clara y precisa no puede ser objeto de acreditación-, ya que constituiría un*

*trato desigual a las empresas licitadoras que de forma diligente y ateniéndose a lo dispuesto en los Pliegos de Condiciones, han formulado dicho compromiso en el Anexo V”.*

En el referido informe, se ponía de manifiesto que la ESCUELA SUPERIOR DE HOSTELERÍA DE SEVILLA no aportaba ningún valor en el Anexo V en horas para la experiencia docente ni en meses para la experiencia laboral o profesional adicional.

La Mesa de Contratación, en sesión celebrada el día 22/09/2020, analizó el expediente y los informes obrantes en el mismo de varios lotes y *“considera que a fin de lograr la mayor concurrencia posible en el expediente de contratación y cumplir la exigencia derivada de los principios de buena fe administrativa y proporcionalidad, se pida a las empresas que no hubiesen presentado o que no hubieran hecho correctamente el Anexo V, incluido en el sobre número 2, relativo al Criterio de adjudicación con la siguiente descripción: “Experiencia del/la Trabajador/a en formación específica y Titulación” (Experiencia docente y laboral adicional), aclaración sobre el mismo, partiendo de que ésta supone una mera subsanación de errores materiales manifiestos en la redacción de la oferta y que no equivaldría a proponer en realidad una nueva”.*

En aplicación de lo acordado por la Mesa de Contratación, con fecha 02/10/2020 se requiere a la empresa hoy recurrente que aclare su oferta para el lote 16 aportando:

*“- Anexo V del Pliego de Cláusulas Administrativas del Contrato”.*

En el citado requerimiento, se le comunica, asimismo que *“Los datos que figuren en el Anexo V al que se refiere el apartado anterior, deberán coincidir con la documentación acreditativa de la experiencia docente y laboral que se presentó en el sobre número 2 que contenía la oferta económica”.*

Comprobados los Anexos V presentados por las empresas licitadoras, así como la documentación, según manifiestan, mediante informe firmado con fecha 19 de octubre de 2020 por el Jefe de Sección de Planificación, Formación y Empleo y la Jefa de Servicio de Programas de Empleo, se determinan las horas de experiencia adicional docente y los meses de experiencia laboral adicional que quedan acreditadas, consignándose que, en relación a la recurrente, esta acreditación es de 0 horas y 0 meses, respectivamente, otorgándole, en consecuencia 0 puntos por tales conceptos.

**TERCERO.-** En sesión celebrada el 3 de noviembre de 2020, la Mesa de Contratación propone la clasificación de las ofertas admitidas así como la adjudicación del Lote 16 del contrato, a la vista de lo informado por el Servicio de Programas de Empleo, con el siguiente resultado:

LOTE 16: AYUDANTE DE COCINA						
	EMPRESAS	Criterio 1º Oferta económica, sin IVA (49 p)	PUNTOS CRITERIO 1º	Criterio 2º (51 p.)		TOTAL PUN- TOS
				Puntos Exp. DOCENTE adi- cional (30 p) ANEXO V	Puntos Exp. LABO- RAL adicional (21 p) ANEXO V	
1	UTE INVESTIGACIONES DIDÁCTICAS AUDIOVISUALES, S.L.- HERMANOS MAYO CABRERA, S.L.	110.488,41 €	27,29	30	21	78,29
2	ESCUELA SUPERIOR DE HOSTELERÍA DE SEVILLA.	110.358,43 €	27,47	0	0	27,47
3	HACIENDA AZAHARES, S.L.	114.388,01 €	21,83	0	0	21,83

Requerido el licitador propuesto como adjudicatario y presentada la documentación previa, conforme a la propuesta de la Mesa, mediante Resolución de 26 de febrero de 2021, se clasifican las ofertas y se adjudica el Lote 16 a la UTE INVESTIGACIONES DIDÁCTICAS AUDIOVISUALES S.L. – HERMANOS MAYO CABRERA S.L.

**CUARTO.-** Con fecha 16 de marzo de 2020, se presenta, a través del Registro General escritos de interposición de Recurso especial en materia de contratación, contra la Resolución referida, en nombre de la ESCUELA SUPERIOR DE HOSTELERÍA DE SEVILLA, S.A., documentación que por este Tribunal se traslada, el día 17 posterior, a la unidad tramitadora del expediente, a los efectos previstos en el art. 56 de la LCSP.

**QUINTO.-** El 19 de marzo del presente se recibe informe y documentación remitida por el Servicio de Empleo, oponiéndose al recurso, la cual se completa el 23 de marzo, aportándose además informe técnico sobre la valoración del criterio número 2, suscrito por la Jefa de Servicio de Programas de Empleo.

Con fecha 24 de marzo, se presenta en el Registro General, escrito de alegaciones, por parte de la UTE INVESTIGACIONES DIDÁCTICAS AUDIOVISUALES S.L. – HERMANOS MAYO CABRERA S.L, en relación con el recurso planteado, manifestando la adecuación a Derecho de la adjudicación y la consecuente necesidad, de desestimación del recurso. El escrito defiende que el Pliego *“exige la presentación del ANEXO V, acompañado de la siguiente documentación: Curriculum Vitae, informe de vida laboral, en la Administración Pública: Certificación o acreditación en la que conste puesto, categoría, periodos de servicios y funciones desarrolladas o bien mediante contrato de trabajo o acuerdo de nombramiento; en la empresa privada: mediante contrato de trabajo o certificado de empresa donde consten los periodos y las tareas y funciones desarrolladas. Y en el caso*

*de servicios prestados en el régimen de autónomos: contratos mercantiles donde conste periodos y funciones y tareas desarrolladas.”, considerando que “la aclaración no debió ser requerida, ya que consideramos que con ella, se procedió a la incorporación de nuevos términos de la oferta, variando lo inicialmente previsto en la misma y contraviniendo con ello, el principio de igualdad entre licitadores, como se manifiesta en lo argumentado por los Tribunales de Recursos ”, y aún posibilitada la aclaración, no se acredita correctamente lo especificado en los Pliegos y el Anexo, concluyendo que “la calificación de la documentación por segunda vez, se hizo según lo dispuesto en Pliegos como se motiva en el expediente ” y defendiendo el ajuste a derecho de la adjudicación del Contrato a su favor.*

## FUNDAMENTOS DE DERECHO.

**PRIMERO.-** Este Tribunal es competente para resolver en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP y de conformidad con los acuerdos del Excmo. Ayuntamiento Pleno de Sevilla, de 25 de Mayo de 2012, por el que se crea el mismo, 28 de septiembre de 2018, por el que se efectúa el nombramiento de su titular, y sus normas de funcionamiento, aprobadas por la Junta de Gobierno el 6 de julio de 2018.

**SEGUNDO.-** Con carácter previo al examen de las cuestiones de fondo planteadas, procede analizar los requisitos relacionados con la admisión de los recursos.

Por lo que respecta a la **legitimación**, conforme al artículo 48 de la LCSP, las recurrentes se encuentran legitimadas.

En cuanto al **plazo de interposición**, de acuerdo con el art. 50 de la LCSP, se estima cumplido.

En relación al **ámbito objetivo**, hemos de analizar si han sido interpuestos contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la LCSP, es susceptible de recurso en esta vía.

El artículo 44.1 de la LCSP establece que:

*“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:*

- a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.*
- b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.*
- c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.(...).”*

En su apartado 2, el art. 44 determina las actuaciones recurribles, estableciendo que podrán ser objeto del recurso las siguientes:

*“a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.*

*b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.*

*c) Los acuerdos de adjudicación.*

*d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la presente Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.*

*e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.*

*f) Los acuerdos de rescate de concesiones.*

Nos encontramos ante un contrato de servicios con un valor estimado que supera los umbrales establecidos, respecto del cual, conforme al transcrito art. 44.2, se concluye la posibilidad de recurrir.

**TERCERO.-** Entrando ya en el fondo del asunto, la impugnación se fundamenta, básica y principalmente en la disconformidad del recurrente con la puntuación obtenida en el criterio número dos (experiencia adicional a los mínimos exigidos para la obtención de un total de hasta 51 puntos), manifestando que pese a presentar la documentación se le otorga un total de 0 puntos, defendiendo que se le debieron otorgar 51 (“30 puntos por acreditar experiencia docente adicional superior *“conforme acreditamos un total de 3.293 horas, exigiéndose un mínimo de 1.900 horas”* y *“21 puntos, al ser la experiencia profesional adicional del anteriormente citado superior a 18 meses, conforme acreditamos en su curriculum vitae que adjuntamos”*).

El órgano de contratación, por su parte, manifiesta que “El informe del Servicio de Programas de Empleo, de fecha 19/10/20, al respecto de la experiencia docente

adicional declarada en el Anexo V, la ESCUELA SUPERIOR DE HOSTELERÍA DE SEVILLA, oferta 3.293 horas, de las que informa que acredita 0 horas; y al respecto de la experiencia laboral o profesional adicional declarada en el Anexo V, oferta 15 meses (no 18) en el Anexo V, de los cuales, informa que quedan acreditados 0 meses.

Hay que poner de manifiesto que, incluso si todas las horas y meses ofertadas en el Anexo V hubieran sido acreditados, la oferta presentada en el Anexo V era de 15 meses, y no 18 como manifiesta el recurrente. Para 15 meses de experiencia laboral o profesional adicional, el criterio de adjudicación otorga 14 puntos, no 21, por lo que la suma total de puntos habría sido de 71,47, por debajo de los 78,29 que ha obtenido UTE INVESTIGACIONES DIDÁCTICAS AUDIOVISUALES, S.L. - HERMANOS MAYO CABRERA, S.L.

En cualquier caso, y de conformidad con lo informado por el Servicio de Programas de Empleo, con fecha 19/10/2020, las horas y meses adicionales ofertados no quedan acreditadas por la documentación presentada, por lo que debe mantenerse inalterada la puntuación otorgada en la Resolución número 1484, de 26/02/2021.”

El informe suscrito por la Jefa de Servicio de Programas de Empleo con fecha 22 de marzo, manifiesta que la ESCUELA SUPERIOR DE HOSTELERÍA DE SEVILLA, presenta oferta, incluyendo en el sobre 2:

Anexo V junto con la siguiente documentación del docente R. I.V.:

\* Informe de vida laboral

\* Curriculum Vitae

\* Certificados de superación parcial de los distintos módulos del Certificado SSCE0110-DOCENCIA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO, del docente.

Reitera el informe que “Tras comprobación del Anexo V, el cual está debidamente cumplimentado, se procede a la valoración de la documentación entregada en la oferta. No pudiendo ser comprobado los períodos y fechas descritas en el curriculum que pudieran ser objeto de valoración, al no haber entregado certificados de empresa o contratos de trabajo que acrediten la categoría profesional, funciones y tareas desarrolladas en dichos períodos. Por ello, las horas de experiencia adicional docente y los meses de experiencia laboral adicional son valoradas como 0.

Por lo tanto, al no haber acreditado documentalmente, mediante contrato de trabajo o certificados de empresas, no se puede proceder a valorar la experiencia docente y experiencia laboral del docente propuesto de conformidad con el punto 7.2 del Anexo I del PCAP.”

**CUARTO.-** Expuestas así las posiciones de las partes, hemos de evaluar si son conformes a Derecho la evaluación de la oferta de la reclamante y la adjudicación, ahora impugnadas, habida cuenta de que la recurrente considera que la valoración de su oferta es errónea, por cuanto que entiende acreditada la experiencia, mientras que el órgano de contratación justifica la ausencia de valoración de los criterios en liza, en el hecho de que

la recurrente no aportó en su oferta la documentación establecida en Pliegos, lo que impidió tal valoración.

En lo que respecta a la evaluación de las ofertas hemos de partir del carácter preceptivo y vinculante de los pliegos tal y como ha venido insistiendo este Tribunal en reiteradas ocasiones, en línea con lo manifestado por los órganos de resolución de recursos análogos al mismo.

En esta línea, hemos venido afirmando (Resoluciones 25/2018, 1/19, 2/2019, 3/2019, 17/2020, 19/2020, 3/2021 o 7/2021), que los Pliegos conforman la Ley del contrato y vinculan en sus propios términos, tanto a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido, como a los órganos de contratación. En este sentido se manifiestan tanto la normativa, como la jurisprudencia y la doctrina de los órganos de resolución de recursos en materia contractual, (STS de 29 de septiembre de 2009, Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de Marzo de 2001 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero, Resol. 45/2017, 192/2018 del Tribunal de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, Resol. 228/2017, 244/2018, 140/2020, 233/2020, 245/2020 o 322/2020, del Tribunal de Contratación Pública de Madrid, Resol. 178/2013, 17/2013, 45/2013, 410/2014, 714/2018, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, pudiendo traerse a colación la Resol. 219/2016 que recoge la doctrina sentada en esta materia (Resol. 17/2003, 45/2003, 321/2003, 253/2011, 178/2013, 410/2014), recordando que, *“de acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el sintetizado en el brocardo “pacta sunt servanda” con los corolarios del imperio de la buena fe y del non licet contra los actos propios”*.

Entre la más recientes, pueden destacarse la Resoluciones del Tribunal Central nº 264/2019, 426/2020, o la 118/2021 que recuerda que *“los Pliegos, tanto el de cláusulas como el de prescripciones técnicas, constituyen la “lex contractus”, que vincula tanto al órgano de contratación como a los licitadores concurrentes (cfr.: artículos 1091 CC y 109.3, 115.2, 115.3, 116.1, 145.1 y concordantes TRLCSP). Así lo ha consagrado tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo (cfr.: Sentencias de 28 de febrero de 1962 -Roj STS 1368/1962-, 21 de noviembre de 1972 -Roj STS 1789/1972-, 18 de marzo de 1974 -Roj STS 1464/1974-, 21 de enero de 1994 -Roj STS 167/1994-, 6 de octubre de 1997 -Roj STS 5901/1997-, 4 de noviembre de 1997 -Roj STS 6570/1997-, 27 de febrero de 2001 -Roj STS 1508/2001-, 27 de octubre de 2001 -Roj STS 8338/2001-, 18 de mayo de 2005 -Roj STS 3177/2005-, 25 de junio de 2012 -Roj STS 4763/2012-, entre otras muchas), como la doctrina legal del Consejo de Estado (cfr.: Dictámenes de 16 de octubre de 1997 -expediente 85/1997 y 8 de octubre de 2009 -expediente 1496/2009-) y, en fin, la de este Tribunal (cfr.: Resoluciones 84/2011, 147/2011, 155/2011, 172/2011, 235/2011, 17/2012, 47/2012, 82/2013, 94/2013, 737/2014, 830/2014, 1020/2016, 740/2017, entre otras muchas). Esta regla sólo quiebra en los casos en los que los Pliegos adolezcan de vicios de nulidad de pleno derecho, los cuales pueden apreciarse y declararse en cualquier momento posterior (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de junio de*

*2004 -Roj STS 4517/2004-y 26 de diciembre de 2007 -Roj STS 8957/2007-; Resoluciones de este Tribunal 69/2012, 241/2012, 21/2013, 437/2013, 281/2014, 830/2014); fuera de esos supuestos (objeto siempre de interpretación estricta; cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 2010 -Roj STS 1764/2010-y Dictamen del Consejo de Estado de 21 de octubre de 1993 -expediente 1232/1993-), el carácter vinculante de los Pliegos obliga al órgano de contratación a estar y pasar por su contenido, incluso aunque el mismo no se ajuste al Ordenamiento Jurídico (cfr.: Resoluciones 109/2014 y 281/2014). Precisamente por ser las normas rectoras de la convocatoria, las proposiciones deben ajustarse al contenido de los Pliegos, como recuerda el artículo 145.1 TRLCSP, que, pese a que solo menciona al de cláusulas, es predicable igualmente del de prescripciones técnicas, toda vez que ambos definen la prestación objeto del contrato (cfr.: artículos 115, apartados 2 y 3, y 116, apartado 1, del TRLCSP). De ahí que las proposiciones que no se ajusten a su contenido deben ser excluidas, incluso aunque los pliegos guarden silencio al respecto (cfr., por todas, Resoluciones 208/2014, 737/2014, 276/2015, 1020/2016), aunque, ciertamente, hayamos exigido que el incumplimiento del Pliego de prescripciones técnicas por parte de la descripción técnica contenida en la oferta sea expreso y claro (cfr.: Resolución 985/2015)."*

En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 145.1 del TRLCSP, el art. 139 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público determina que las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone, por parte del licitador, la aceptación incondicional del clausulado sin salvedad o reserva alguna.

Al amparo de este carácter vinculante de los condicionados de los pliegos, a los que se someten las licitadoras, hemos de traer a colación las cláusulas del PCPA y del Anexo I transcritas en el Antecedente de Hecho Primero de la presente Resolución, esto es la cláusula 9 del PCAP y la Cláusula 7 del Anexo, de las que se deriva que la documentación a aportar para la valoración del criterio 2, experiencia adicional, docente y laboral, viene constituida por lo que el órgano de contratación refleja expresamente, por considerar que es el modo adecuado de acreditar y verificar dicha experiencia, esto es:

- Curriculum vitae.
- Informe de vida laboral.
- En la Administración Pública: Certificación o acreditación en la que conste puesto, categoría, periodos de servicios y funciones desarrolladas o bien mediante contrato de trabajo o acuerdo de nombramiento.
- En la Empresa Privada: mediante contrato de trabajo o certificado de empresa donde consten los periodos y las tareas y funciones desarrolladas.
- En el caso de servicios prestados en el régimen de autónomos: contratos mercantiles donde conste periodos y funciones y tareas desarrolladas.

De las manifestaciones efectuadas por el recurrente, los informes emitidos por el órgano de contratación y de la constatación de la documentación obrante en el expediente, se concluye, sin embargo, que la documentación aportada por el recurrente, tanto *ab initio*

como tras el requerimiento de subsanación del Anexo V, los cuales se adjuntan, además, al presente recurso como *“documentos en los que funda su derecho”*, se integra por el Informe de vida laboral, el Curriculum Vitae, Certificados de superación de distintos módulos del Certificado SSCE0110- DOCENCIA DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO, y certificado de exención del módulo de formación práctica en centros de trabajo, correspondiente al certificado de profesionalidad SSCE0110, no aportándose, efectivamente el resto de la documentación (certificados de Administraciones Públicas o de Empresas, contratos de trabajo, etc ) donde consten los períodos de servicio, tareas y funciones que permitan comprobar los períodos y fechas descritas en el *curriculum* que pudieran ser objeto de valoración.

Cabe señalar que la recurrente –que no reclama en su escrito de recurso trámite de subsanación de su oferta- viene a reconocer que no incluye tales certificados, considerando la suficiencia de lo aportado.

El deber de diligencia por parte del licitador en la correcta preparación de su oferta, y la correlativa consecuencia de soportar los efectos de incumplimiento de dicho deber, se han puesto de manifiesto por los Tribunales encargados de la resolución de recursos (Véase Resolución 264/2019, 1070/2019 o 118/2021 del Tribunal Central, Resolución 242/2019 del Tribunal de Contratación Pública de Madrid o Resolución 98/2021 del Tribunal de Recursos de Andalucía), concluyendo el ajuste a Pliegos de la no valoración de un criterio por falta de presentación de la documentación acreditativa del mismo, matizándose, en ocasiones, cuando se trata de defectos o errores no imputables al licitador (Resolución 1070/2019), rechazando la posibilidad de subsanación en el sentido de aportación de documentación omitida.

En las Resoluciones citadas, el Central recoge su doctrina sobre la subsanación de la oferta técnica o mejora de la misma, destacando que *“es constante la doctrina de este Tribunal que, partiendo de los principios de la contratación del sector público, fundados en la igualdad y no discriminación entre las empresas concurrentes (artículos 1 y 132 de la LCSP) ha ido poniendo acotaciones en torno a las eventuales aclaraciones sobre las ofertas técnicas y/o económicas.*

En efecto, la subsanación estaría prevista para el caso de defectos que se aprecien en la documentación administrativa no en la oferta técnica o en la económica (por todas, Resolución nº 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 (Resolución nº 74/2013, entre otras).

Respecto a la oferta técnica, este Tribunal ha declarado que: *“no existe obligación alguna por parte del órgano de contratación de solicitar subsanación de la misma, 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).*

Tampoco cabe la posibilidad de solicitar aclaración de la oferta, ya que habría supuesto una modificación de la misma, no permitida en la LCSP.

En efecto, siendo admisible solicitar aclaraciones respecto de las ofertas técnicas o económicas dicha solicitud 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, 35/2014, de 17 de enero o 876/2014, de 28 de noviembre, entre otras).

Por tanto, aun cuando se pudiera considerar que existe un error en la oferta técnica o económica, dicho error no es subsanable, salvo que quede acreditado la existencia de un flagrante error material en que la voluntad del licitador pudiera ser fácilmente integrada.

En resolución nº 402/2016, de 20 de mayo de 2016, - citada en la nº 264/2019, de 25 de marzo-, decíamos:

*“(…) Por ello, el Tribunal Supremo se ha mostrado cauto a la hora de pronunciarse sobre la subsanación en ese momento de la licitación. La ha admitido cuando se trataba de errores puramente formales y de fácil remedio, como la firma de la proposición económica (cfr. Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 6 de julio de 2004 –Roj STS 4839/2004y 21 de septiembre de 2004 –Roj STS 5838/2004-), la representación del que suscribió la oferta (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 9 de julio de 2002 –Roj STS 5093/2002-) e incluso cuando se trataba de la acreditación documental de un elemento que el Pliego consideraba como criterio de adjudicación y que se había invocado expresamente en la proposición.*

*Sin embargo, el mismo Tribunal ha rehusado extender tales consideraciones al cumplimiento de otras formalidades exigidas en los pliegos, como la inclusión de un anexo resumen de las características de la oferta (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 12 de abril de 2012 –Roj STS 2341/2012-) o la firma de ingeniero en la propuesta técnica, por entender en este caso que afecta al contenido material de la misma (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 21 de julio de 2011 –Roj STS 5023/2011-), respecto del cual entiende que no cabe subsanación (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 10 de noviembre de 2006 – Roj STS 7295/2006-).*

*Esa doble tendencia se halla presente en la jurisprudencia comunitaria. Así, por un lado, ésta se muestra proclive a admitir la subsanación de errores en la fase de admisión a la licitación, permitiendo al órgano de contratación reclamar documentos sobre la capacidad o situación personal del empresario que no fueron aportados por éstos pese a exigirse en el pliego, y siempre que en él se hubiera previsto en tales casos la sanción de exclusión (cfr.: Sentencias TJUE, Sala Décima, de 10 de octubre de 2013 -asunto C-336/12-y 6 de noviembre de 2014 – asunto C-42/13-). Sin embargo, muestra una actitud más reservada cuando los defectos atañen a las ofertas, pues, en ellas sólo considera ajustadas las meras aclaraciones o correcciones de errores materiales manifiestos, y además con el límite de que no suponga una nueva oferta (cfr.: Sentencia TJUE, Sala Cuarta, 29 de marzo de 2012 asunto C-599/10 aunque no justificado de manera suficiente (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo; Sala III, de 25 de mayo de 2015 –Roj STS 2415/2015-).*

A estos efectos, el Alto Tribunal ha enfatizado que la preclusión de aportaciones documentales tiene por objeto evitar sorpresas o “estratagemas poco limpias”, rechazando por ello posturas formalistas que conduzcan a la exclusión de licitadores por defectos fácilmente subsanables, por entender que ello contravendría el principio de libre concurrencia (cfr.: Sentencias ya citadas de 21 de septiembre de 2004 –Roj STS 5838/2004-y 9 de julio de 2002 –Roj STS 5093/2002-).

En el supuesto analizado, no se deduce del resto de la oferta presentada la existencia de errores en la oferta, pues los materiales alternativos propuestos presentan características diferentes respecto del material objeto de la licitación, por lo que debe rechazarse una subsanación que comportaría una modificación de la oferta técnica claramente extemporánea y contraria a los principios de igualdad, inalterabilidad de las ofertas y transparencia, y, no habiendo acreditado una garantía del fabricante de la equivalencia técnica y funcional del repuesto sustituto, debe ahora soportar el licitador las consecuencias del incumplimiento de su deber de diligencia en la correcta preparación de su oferta, tanto en el material equivalente como en el material de plano constructivo.”

De especial interés resulta, por sus similitudes con el caso aquí analizado, la Resolución nº 242/2019 del Tribunal de Contratación Pública de Madrid, en la que, como señala éste, *“La “quaestio iuris” se circunscribe a la procedencia de la concesión de un plazo de subsanación para presentar la documentación acreditativa de la titulación del personal ofertado como mejora y de su pertenencia a la empresa, teniendo en cuenta que forma parte de la oferta y no de la documentación administrativa”*, analizando la virtualidad de subsanar la documentación acreditativa de un criterio de adjudicación y manifestando la diferencia existente entre aclarar un documento y suplir la omisión de éste.

Como recuerda el Tribunal madrileño, 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, no contiene referencias al respecto, no dando respuesta a la cuestión planteada. La norma y la doctrina distinguen entre las subsanaciones en la documentación administrativa y la subsanación de la oferta técnica o económica, concebida la primera con la mayor amplitud, y siendo excepcional la segunda.

El Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, recoge la subsanación de la documentación administrativa en su artículo 81.2.:

*“2. Si la mesa observase defectos u omisiones subsanables en la documentación presentada, lo comunicará verbalmente a los interesados. Sin perjuicio de lo anterior, las circunstancias reseñadas deberán hacerse públicas a través de anuncios del órgano de contratación o, en su caso, del que se fije en el pliego, concediéndose un plazo no superior a tres días hábiles para que los licitadores los corrijan o subsanen ante la propia mesa de contratación”.*

No contempla trámite alguno de subsanación de las ofertas económicas o técnicas. El artículo 84 dispone que:

*“Artículo 84. Rechazo de proposiciones.*

*Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición”.*

El artículo 141.2 de 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, recoge la subsanación de la declaración responsable que sustituye a la documentación administrativa o de la documentación complementaria, no fijando plazo de subsanación alguno para la documentación relativa a los criterios de adjudicación (artículo 145).

*“2. En los casos en que se establezca la intervención de mesa de contratación, esta calificará la declaración responsable y la documentación a la que se refiere el artículo anterior.*

*Cuando esta aprecie defectos subsanables, dará un plazo de tres días al empresario para que los corrija”.*

Se argumenta así, por el Tribunal madrileño, el carácter excepcional de la subsanación de la documentación relativa a la oferta económica o técnica, recogido igualmente en su Resolución 193/2018, de 27 de junio:

*“Como este Tribunal manifestó en la Resolución 217/2016, nuestro Ordenamiento ha venido distinguiendo entre la subsanación de defectos o errores que afectan a la denominada documentación administrativa y la de aquellos otros que afectan a la formulación de las ofertas. En cuanto a los primeros, la regla ha sido la de la absoluta subsanabilidad aun guardando la debida separación entre las fases del procedimiento (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, 2 de julio de 2004 -Roj STS 4703/2004-), en tanto que, para los segundos, la solución ha sido mucho más restrictiva.*

*Es elocuente, en este sentido, que el artículo 81.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP), vigente en lo que no se oponga al TRLCSP, sólo se refiera a la subsanación de defectos en la documentación administrativa, y si es verdad que dicho precepto no puede ser interpretado “sensu contrario” vedando toda posibilidad de conceder ocasión de salvar los defectos que se presenten en las ofertas, sí que debe servir como criterio interpretativo de exigencia de mayor rigor en la determinación y concreción de las mismas (cfr.: Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de marzo de 2014 -Roj SAN 1684/2014-). “*

Aclara, así que “En esa Resolución lo que se admite es la aclaración de un extremo concreto de la documentación presentada en el sobre 2º relativo a los criterios susceptibles de evaluación subjetiva, que, además, coincidía con la documentación ya exigible según el Pliego de Prescripciones Técnicas.

La documentación técnica, que era una oferta de artistas si se había presentado, lo que se subsana es *“la documentación acreditativa de que el caché de los artistas no es inferior a 12.000 euros”*. Y así se solicita por la Mesa, fundándose en que se trata de una aclaración sobre la oferta y en doctrina de la Junta Consultiva de Contratación de Baleares.

EL Tribunal de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid entiende en ese caso que era un requisito del PPT y no un criterio de adjudicación y además que es un dato público: *“la acreditación del caché de los artistas que son propuestos en la oferta económica, no se considera a la luz del PPT como un criterio de adjudicación, sino como un requisito de obligado cumplimiento establecido en estos Pliegos. Requisito que además es fácilmente comprobable por cualquier gestor cultural”*.

En el caso del presente recurso, no se trata de ninguna aclaración sobre un extremo de la documentación efectivamente presentada, sino suplir su omisión, presentándola, incumpliendo todas las cláusulas del Pliego citadas en antecedentes que refieren a esta documentación.  
(...)

Es decir, dando plazo de subsanación para completar esta documentación no se está atendiendo a ninguna aclaración sobre la documentación efectivamente presentada, sino subsanando su omisión, extendiendo a los criterios de adjudicación la doctrina sobre la documentación administrativa.  
(...)

El supuesto recurrido, donde se omite la documentación requerida en la cláusula 12 y en los puntos 10 y (por remisión) 7 de la cláusula primera, no es similar a los contemplados en la doctrina que se cita como fundamento. La subsanación (pretendida) no es aclaración alguna de documentación presentada, sino aportación de la documentación omitida en el sobre o archivo, y que era preceptiva. Tampoco es documentación que encuentre encaje en otro sobre que no sea el de los criterios de valoración por aplicación de fórmulas”, concluyendo, en consecuencia que la no presentación de la documentación acreditativa no es un mero defecto de forma, sino un defecto sustancial que atañe al contenido propio de la oferta técnica que es inseparable de la presentación de la documentación requerida, por lo que no procede la atribución de puntuación por ese criterio.

En su Resolución 98/2021 de 18 de marzo, el Tribunal andaluz sostiene, trayendo a colación las Resoluciones 118/2019, de 24 de abril, 197/2019, de 19 de junio y 258/2019, de 9 de agosto, que: *«Lo que sí es posible es solicitar aclaraciones por la mesa o, en su caso, por el órgano de contratación que en modo alguno supongan alteración de la oferta técnica y/o económica, pero no la adición de otros elementos pues ello podría suponer dar la opción a la entidad licitadora afectada de modificar su oferta, lo que traería como consecuencia una notable contradicción con el principio de igualdad proclamado como básico de toda licitación en los artículos 1 y 139 del TRLCSP, actualmente los artículos 1 y 132 de la LCSP.»*

En el caso examinado, partiendo de la no presentación de documentación exigida en el Pliego para acreditar criterios de valoración, menciona la falta de diligencia en la

redacción de la oferta y concluye que *“...partiendo de esa premisa, el PCAP, exige en la citada cláusula, indicación de titulación y experiencia de los medios personales que se adscriban a la ejecución del contrato. Por tanto de una interpretación conjunta de las previsiones del PCAP y del PPT, se desprende que las referencias realizadas en el PCAP sobre titulación y experiencia, han de acreditarse conforme a las exigencias previstas en el PPT, entre las que se incluye la aportación de los currículum vitae, y ello porque en pura lógica la principal finalidad del currículum vitae no es otra que la acreditación de la experiencia laboral. Por otro lado, y en cuanto al momento de la comprobación de los requisitos de experiencia y titulación, el mismo no puede ser otro que el de la valoración del proyecto técnico, y ello de conformidad con las previsiones de la cláusula 10.1 PCAP. Tras todo lo expuesto, se concluye que la no aportación de los currículum vitae del personal asignado al proyecto, supone un incumplimiento de los requisitos exigidos en los pliegos por parte de la oferta, por lo que procede también la desestimación de este motivo de recurso.”*

A mayor abundamiento, y como expresamente señala el Informe remitido a este Tribunal, se constata efectivamente en el expediente de contratación que la oferta realizada en el Anexo V subsanado para el criterio 2.2 es de 15 meses, no de 18 como señala el recurso. En este sentido, aclara el informe que *“al respecto de la experiencia laboral o profesional adicional declarada en el Anexo V, oferta 15 meses (no 18) en el Anexo V, de los cuales, informa que quedan acreditados 0 meses.*

Hay que poner de manifiesto que, incluso si todas las horas y meses ofertadas en el Anexo V hubieran sido acreditados, la oferta presentada en el Anexo V era de 15 meses, y no 18 como manifiesta el recurrente. Para 15 meses de experiencia laboral o profesional adicional, el criterio de adjudicación otorga 14 puntos, no 21, por lo que la suma total de puntos habría sido de 71,47, por debajo de los 78,29 que ha obtenido UTE INVESTIGACIONES DIDÁCTICAS AUDIOVISUALES, S.L. - HERMANOS MAYO CABRERA, S.L.”

A la vista de lo expuesto y de las circunstancias concurrentes, ha de concluirse el ajuste a derecho de la valoración realizada por la Mesa de Contratación, habida cuenta de la omisión, por parte del licitador, de la documentación preceptiva que, según el Pliego debía presentar, a fin de posibilitar la valoración del criterio en los términos consignados en el mismo, y la corrección, en cualquier caso, de la adjudicación acordada.

Por todo lo anterior, vistos los preceptos legales de aplicación, este **TRIBUNAL**

## **RESUELVE**

**PRIMERO.-** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la mercantil ESCUELA SUPERIOR DE HOSTELERÍA DE SEVILLA, S.A., contra la Resolución de fecha 26 de Febrero de 2021, dictada por el Teniente Alcalde Delegado de Bienestar Social, Empleo y Planes Integrales de Transformación Social del

Excmo. Ayuntamiento de Sevilla, por la que se clasifican las ofertas y se adjudica el contrato de **Servicios de Formación y Prácticas Profesionales conducentes a Certificados de Profesionalidad del Proyecto "Redes+"**; en el marco del Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación (POEFE) del Fondo Social Europeo, Expte. N° 2020/000005, Lote 16.

**SEGUNDO.-** Levantar la suspensión del procedimiento.

**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 58.2 LCSP. Notificar la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

**CUARTO.-** Notificar la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo 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.

LA TITULAR DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DEL  
AYUNTAMIENTO DE SEVILLA.