



Recurso nº 776/2026

Resolución nº 1422/2026

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 16 de septiembre de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. Leonardo Valenzuela García, en representación de SATARA SEGURIDAD S.L., contra la resolución de adjudicación y exclusión del procedimiento para la contratación del “*Suministro de complementos para la policía portuaria de los puertos de la Autoridad Portuaria de Baleares*”, con expediente GST25-0076, convocado por la Autoridad Portuaria de Baleares; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha de 11 de diciembre de 2025 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) el anuncio de licitación y pliegos rectores del procedimiento para la contratación del “*Suministro de complementos para la policía portuaria de los puertos de la Autoridad Portuaria de Baleares*”, expediente GST25-0076, convocado por la Autoridad Portuaria de Baleares.

El contrato se sujetó a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y se adjudicó a través del procedimiento abierto ordinario. El valor estimado se fijó en 879.772,8 euros, por lo que estaba sujeto a regulación armonizada.

Segundo. Con fecha de 14 de enero de 2026, la Mesa de Contratación procedió a la apertura y calificación del sobre A, referido a la documentación administrativa, resultando admitidos cuatro licitadores:

- INSIGNA UNIFORMES, S.L.

- SAGRES, S.L.
- SATARA SEGURIDAD, S.L.
- MAC UNIFORMES, S.L.

Tercero. Con fecha de 14 de enero de 2026, la Mesa de Contratación procedió a la apertura y calificación del sobre B, referido a los criterios evaluables mediante juicio de valor, acordándose la remisión de las proposiciones de las empresas licitadoras a la Comisión Técnica para la emisión de un informe de valoración.

Cuarto. Con fecha de 4 de marzo de 2026, una vez recibido en informe de la Comisión Técnica sobre los criterios dependientes de juicio de valor, la Mesa de Contratación procedió a la valoración en los siguientes términos:

- INSIGNA UNIFORMES, S.L. 31,05
- SAGRES, S.L. 5,00
- SATARA SEGURIDAD, S.L. 13,20
- MAC UNIFORMES, S.L. 11,20

Teniendo en cuenta de conformidad con el pliego, que las proposiciones debían obtener en esta parte al menos un 60% de la puntuación para continuar a la siguiente fase, la Mesa de Contratación consideró las ofertas presentadas por las empresas SAGRES, S.L., SATARA SEGURIDAD, S.L. y MAC UNIFORMES, S.L. de calidad técnica no aceptable.

Como consecuencia de ello, tan solo pasó a la fase siguiente la oferta presentada por INSIGNA UNIFORMES, S.L.

En la misma sesión, la Mesa de Contratación procedió a la apertura y calificación del sobre C, referido a los criterios evaluables automáticamente o mediante fórmulas, tan solo de la oferta presentada por INSIGNA UNIFORMES, S.L., otorgándole la puntuación correspondiente.



De acuerdo con ello, la Mesa acordó la exclusión de SAGRES, S.L., SATARA SEGURIDAD, S.L. y MAC UNIFORMES, S.L. y elevar propuesta de adjudicación a favor de INSIGNA UNIFORMES, S.L.

Quinto. Tras efectuar el requerimiento al propuesto adjudicatario y ser atendido por éste, mediante resolución el órgano de contratación acepta la propuesta de la Mesa de Contratación y acuerda la adjudicación a favor de INSIGNA UNIFORMES, S.L., con exclusión de los restantes licitadores.

Esta resolución fue notificada a la recurrente el 15 de abril de 2026.

Sexto. Con fecha de 7 de mayo de 2026, D. Leonardo Valenzuela García, en representación de SATARA SEGURIDAD S.L., interpone recurso especial contra la resolución de adjudicación y exclusión del procedimiento para la contratación del *“Suministro de complementos para la policía portuaria de los puertos de la Autoridad Portuaria de Baleares”*, expediente GST25-0076, convocado por la Autoridad Portuaria de Baleares.

Séptimo. Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría de este Tribunal, se ha remitido el expediente y el informe del artículo 56 de la LCSP por el órgano de contratación.

Octavo. Se ha dado traslado para alegaciones a los interesados, habiéndose formulado estas por la adjudicataria, quien interesa la desestimación del recurso.

Noveno. En fecha 21 de mayo de 2026, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, acordó mantener la suspensión del expediente de contratación producida, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1 de la LCSP.

Segundo. La interposición del recurso se ha producido dentro del plazo legal del artículo 50.1 de la LCSP, al no haber transcurrido más de quince días hábiles entre la fecha de notificación del acto impugnado, el 15 de abril de 2026, y la de presentación del recurso, el 7 de mayo de 2026.

Tercero. El recurso se dirige contra la resolución de adjudicación y exclusión del procedimiento para la contratación del *“Suministro de complementos para la policía portuaria de los puertos de la Autoridad Portuaria de Baleares”*, expediente GST25-0076, convocado por la Autoridad Portuaria de Baleares.

En primer lugar, ha de indicarse que se trata de un contrato de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, de conformidad con lo establecido en el artículo 44.1.a) de la LCSP.

Asimismo, el acto recurrido se encuentra entre los enumerados en el artículo 44.2. letras b) y c) de la LCSP.

Cuarto. En lo que se refiere a la legitimación, debe tenerse en cuenta el artículo 48 de la LCSP: *“podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”*.

El recurso se interpone por la licitadora que, habiendo presentado oferta en el proceso de licitación, ha resultado excluida en el acuerdo contra el que se recurre; por lo que es indudable que debe afirmarse su legitimación, ya que la resolución que se adopte en este recurso afectará directamente a sus derechos e intereses legítimos.

Quinto. La mercantil SATARA SEGURIDAD, S.L. interpone recurso especial contra la resolución de adjudicación del contrato, en cuanto dicha resolución comporta la exclusión de su oferta por no haber alcanzado el umbral mínimo de calidad técnica y, correlativamente, la adjudicación.

Según el recurso, SATARA obtuvo 13,20 puntos sobre 40 en los criterios sujetos a juicio de valor, cuando el pliego exigía un umbral mínimo de 24 puntos, lo que provocó su

exclusión antes de la valoración económica. La baja puntuación se habría debido a que la Comisión Técnica dejó sin valorar seis materiales por estar su documentación acreditativa más allá del límite de 90 páginas del anejo suplementario y, además, a que en la metodología solo se valoró la primera página del documento presentado.

La recurrente combate, en primer término, la configuración y aplicación del criterio técnico relativo a las características de los materiales, denunciando que el límite máximo de 90 páginas DIN-A4 para el anejo suplementario se ha aplicado de forma automática, rígida y desproporcionada, hasta el punto de equiparar dos situaciones que no serían equivalentes: la falta absoluta de documentación o de declaración técnica y la aportación de la documentación exigida, pero situada materialmente más allá del folio 90.

El recurso subraya que la proposición técnica consistía en una Tabla de Características en formato Excel de 3 páginas, dentro del límite de páginas, en la que SATARA afirma haber declarado la totalidad de las características técnicas mínimas de los 10 materiales objeto de evaluación. A ello añadió un anejo suplementario de 165 páginas con fichas técnicas, certificados y ensayos. La Comisión Técnica, sin embargo, dejó de evaluar seis materiales al considerar que la documentación acreditativa correspondiente se encontraba más allá del citado límite de páginas.

La recurrente denuncia que la Administración ha convertido un requisito formal de extensión en una causa material de no valoración de seis materiales, asignándoles cero puntos, lo que supone, a su juicio, una vulneración del principio de proporcionalidad, porque la consecuencia sería idéntica a la que correspondería si no hubiese aportado nada respecto de esos productos.

Desde esta perspectiva, la recurrente solicita que se deje sin efecto la exclusión y se retrotraiga el procedimiento para efectuar una nueva valoración técnica, en la que se valore la totalidad de las características declaradas o, subsidiariamente, se aplique una penalización proporcional.

Como segundo motivo de impugnación, la recurrente denuncia la vulneración del principio de igualdad de trato entre licitadores, alegando que la aplicación del límite de páginas generó una situación contraria al principio de igualdad de trato, pues afirma que la

adjudicataria, INSIGNA UNIFORMES, S.L., también habría superado el límite de 90 páginas en su anejo suplementario, con un resultado distinto.

Ante esta situación, SATARA sostiene que, aun siendo igual el presupuesto de hecho —superación del mismo límite formal—, las consecuencias prácticas fueron radicalmente distintas pues INSIGNA siguió adelante al obtener 31,05 puntos, superando el umbral; y SATARA quedó excluida con 13,20 puntos, lo que vulnera la igualdad.

En el tercer motivo de impugnación, SATARA sostiene que el exceso de páginas del anejo suplementario era un defecto formal y que antes de extraer de él una consecuencia tan radical como la exclusión de la oferta, la Administración debió haber concedido un trámite de subsanación con la posibilidad de reorganizar o reordenar la documentación dentro del límite permitido. Según la recurrente, la ausencia de este trámite le ocasionó indefensión material.

El cuarto motivo de impugnación se centra en atacar la insuficiente motivación del informe técnico de valoración, lo que impediría conocer con precisión por qué se asignó la puntuación otorgada y, por tanto, limitaría las posibilidades de impugnación eficaz.

El recurso dirige esta crítica a tres planos:

a) Respecto del criterio 1 (características de los materiales), se afirma que el informe incurre en una inexactitud al decir que la proposición técnica “*no declara*” las características de los materiales penalizados, cuando esas características sí estaban declaradas en la tabla principal. La verdadera razón de la no valoración habría sido que la documentación de soporte quedó fuera del límite de páginas, no la inexistencia de declaración. Para la recurrente, mezclar ambas situaciones revela una motivación insuficiente o incorrecta.

b) Respecto de la penalización de -2 puntos en la funda exterior del chaleco antibalas, la recurrente denuncia que el informe se limita a decir que no se declara el número de anclajes para emisoras, pero no explica qué prescripción técnica concreta del PPT exigía ese dato ni por qué su ausencia justificaba exactamente dicha minoración.

c) Respecto del criterio 2 (propuesta metodológica), SATARA alega que la Comisión valoró únicamente la primera página del documento metodológico, porque el pliego fijaba un límite de 1 página DIN-A4, y que luego calificó la propuesta de “*incompleta y genérica*” sin razonar suficientemente por qué esa única página merecía la puntuación asignada ni comparar objetivamente su contenido con el de la adjudicataria.

El último motivo de impugnación se centra en denunciar la improcedente utilización del umbral mínimo de calidad técnica del 60% como mecanismo de exclusión derivado de una valoración viciada

La recurrente sostiene que ese umbral solo puede operar válidamente si la valoración técnica previa es correcta, objetiva y motivada y, en este caso, el umbral no habría funcionado como una auténtica garantía de calidad técnica, sino como un instrumento de exclusión artificial.

En síntesis, la recurrente construye su impugnación sobre una idea central única manifestada en cinco motivos de impugnación: la oferta de SATARA no habría sido excluida por una insuficiencia técnica real, sino por una aplicación excesivamente formalista, desigual, no subsanada y escasamente motivada del sistema de evaluación previsto en el pliego.

Por ello, solicita que se estime el recurso, se deje sin efecto su exclusión y se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a la valoración técnica, para proceder a una nueva evaluación conforme a criterios que, según solicita, valoren la totalidad de las características declaradas, permitan la subsanación o, al menos, apliquen una penalización proporcional y una motivación suficiente. Subsidiariamente, pide la anulación de la adjudicación e incluso la repetición del procedimiento si se considerase que la apertura del sobre económico ha contaminado irremediabilmente la licitación.

Sexto. Por su parte, el órgano de contratación interesa la desestimación íntegra del recurso, sosteniendo que la exclusión de la recurrente y la adjudicación impugnada son consecuencia de la aplicación estricta, objetiva y uniforme de las reglas de los pliegos, que constituyen la *lex contractus* del procedimiento y que no fueron impugnados en tiempo y forma.

En primer lugar, el órgano de contratación sostiene que el límite de 90 páginas del anejo suplementario estaba claramente previsto en el PCAP, era conocido por todos los licitadores y fue aceptado sin reserva por la recurrente al presentar oferta. Sobre esa base, se invoca la doctrina consolidada del TACRC sobre los pliegos como norma del contrato, afirmando que no cabe su impugnación indirecta al recurrir la adjudicación.

En consecuencia, cualquier reproche sobre la proporcionalidad o diseño del sistema de acreditación documental sería extemporáneo e inadmisibile, al no haberse recurrido el pliego en su momento procedente.

Además, justifica el límite de 90 páginas en razones de igualdad de trato, comparabilidad de ofertas, y operatividad de la evaluación.

Por tanto, la menor puntuación no deriva del exceso en sí, sino de la falta de acreditación verificable dentro del marco documental permitido.

En relación con el segundo motivo de impugnación, el órgano de contratación afirma que el límite de páginas se aplicó de forma objetiva, previa y uniforme a todos los licitadores, por lo que no existe vulneración del principio de igualdad de trato. Justifica que las diferencias en puntuación no obedecerían a trato desigual, sino a la distinta forma en que cada licitador estructuró su documentación, ya que cada uno tenía autonomía para ordenar su oferta.

Además, afirma que INSIGNA no superó el límite de páginas, contrariamente a lo alegado por SATARA. Por tanto, el término de comparación utilizado por la recurrente no es válido.

En tercer lugar, señala que el exceso de páginas no es un defecto formal subsanable, sino un incumplimiento de las reglas de presentación de la oferta.

Sostiene que el artículo 141 LCSP solo opera en fase de admisión, y respecto de documentación administrativa o defectos formales subsanables. En cambio, no resultaría aplicable a la fase de valoración técnica, ni a elementos que inciden en la propia puntuación de la oferta. Por tanto, aceptar la subsanación implicaría modificar la oferta tras su presentación, vulnerando los principios de igualdad y transparencia.

En cuarto lugar, sostiene la suficiencia de la motivación del informe técnico, en la medida que identifica los elementos valorados, expresa las razones esenciales y permite conocer la causa de la puntuación. Niega, por tanto, que exista motivación genérica o insuficiente.

El órgano recuerda que la motivación exigible es la necesaria para que el licitador pueda conocer las razones esenciales y, en este caso, considera que la motivación es suficiente y ajustada a Derecho.

Por último, respecto del quinto motivo de impugnación, el órgano de contratación recuerda que el umbral del 60% establecido en los criterios dependientes de juicio de valor está expresamente previsto en el artículo 146.3 LCSP, fue fijado en el pliego y era conocido por todos los licitadores y añade que la puntuación asignada es la resultante de la aplicación de los criterios del pliego al contenido técnico acreditado conforme a las reglas de presentación y que la exclusión de SATARA es una consecuencia automática de no alcanzar el umbral.

Se afirma que esa situación es una consecuencia legítima del sistema de selección técnica, cuya finalidad es garantizar un mínimo de calidad.

Por todo lo expuesto, solicita la desestimación integral del recurso.

Séptimo. La empresa adjudicataria del contrato, INSIGNA UNIFORMES, S.L., destaca que la exclusión de la recurrente responde a un hecho objetivo, consistente en que no alcanzó el umbral mínimo de calidad técnica fijado en los pliegos (24 puntos sobre 40), al obtener únicamente 13,20 puntos. Este resultado deriva directamente de la valoración técnica realizada conforme a las reglas del pliego.

Como primer motivo de oposición INSIGNA sostiene que la limitación de 90 páginas estaba claramente establecida en el PCAP y que su incumplimiento tenía también una consecuencia expresa: la no valoración del contenido que excediera dicho límite. SATARA presentó un anexo de 165 páginas, excediendo en 75 páginas lo permitido, por lo que la actuación de la Administración se limitó a aplicar mecánicamente la “*lex contractus*”.

Rechaza cualquier alegación de desproporcionalidad, insistiendo en que el cumplimiento del límite era exigible a cualquier licitador diligente y que su inaplicación generaría una ventaja competitiva indebida.

En segundo lugar, niega la supuesta vulneración del principio de igualdad de trato, pues afirma que la regla del límite de páginas se aplicó de forma homogénea a todos los licitadores, incluida ella misma. Añade que la distinta valoración de las ofertas no deriva de un trato discriminatorio, sino de la calidad técnica de su oferta.

El tercer motivo de oposición al recurso se centra en la improcedencia de conceder trámite de subsanación, pues ello no puede utilizarse para rectificar o modificar la oferta técnica una vez finalizado el plazo de presentación.

El cuarto lugar se circunscribe a rechazar falta de motivación y sostener que tanto el informe técnico como la resolución de exclusión permiten conocer claramente las razones de la decisión: la no valoración de parte de la oferta por incumplimiento del límite de páginas y la insuficiencia de la puntuación obtenida en la parte evaluada.

Finalmente, defiende la correcta aplicación del umbral mínimo de calidad técnica, previsto en el artículo 146.3 LCSP, afirma que constituye una garantía del interés público, evitando la adjudicación a ofertas de calidad insuficiente. Por ello, considera que la exclusión de la recurrente no obedece a una aplicación desviada de este umbral, sino a la falta de calidad de su oferta.

Como conclusión, INSIGNA sostiene que todas las alegaciones del recurso carecen de fundamento y solicita la desestimación íntegra del recurso.

Octavo. El primer motivo de impugnación se centra en que la actuación del órgano de contratación -consistente en no valorar la documentación aportada más allá de las 90 páginas- supone la aplicación del pliego de forma desproporcionada, pues se han dejado de valorar varios materiales de la propuesta técnica que, pese a estar mencionados en la página tres, se acreditaban en el exceso de páginas.

A juicio del recurrente, ello comporta una vulneración del principio de proporcionalidad, porque la consecuencia que se le aplica sería idéntica a la que correspondería a quien no hubiese aportado ninguna documentación.

El Cuadro de Características, en el apartado 18 sobre criterios de adjudicación, en lo relativo a los dependientes de juicio de valor, señala:

“Características de los materiales a suministrar (Hasta 100 puntos. Puntuación máxima del criterio 15 puntos después de haber aplicado el coeficiente de ponderación)

En el pliego de prescripciones técnicas se detallan las características que deben cumplir los materiales a suministrar.

Los licitadores deberán presentar cada una de las características técnicas de algunos de los materiales ofertados para que sean valoradas.

Para ello, deberá aportar una descripción del material y una tabla que incluya todas las características. En dicha tabla se relacionará en una columna las características técnicas especificadas en el pliego y en otra columna la propuesta del licitador.

Para realizar su oferta, el licitador deberá descargar en el portal del licitador de la Autoridad Portuaria de Balears el archivo Excel “Tabla de características.xlsx” en el que se deberán indicar las características de algunos de los materiales que oferta.

Dentro del archivo está definida una hoja para cada material.

Para corroborar su oferta, los licitadores disponen de un anejo suplementario en el que podrán aportar toda la documentación adicional que consideren oportuna, siempre respetando la limitación del número de páginas.

En ningún caso se podrá facilitar información relativa a criterios de adjudicación objetivos.

En el archivo Excel “Tabla de características.xlsx” se relacionan 10 materiales distintos. Cada material tendrá una puntuación máxima de 10 puntos. Se deberá recoger la totalidad de las características técnicas mínimas exigidas en PPTP de cada material ofertado que

se incluye en el archivo. Por cada característica técnica no cumplimentada o no recogida en la oferta, se restará DOS (2) puntos, hasta llegar a 0 puntos. Cualquier característica que se deba tener en cuenta deberá aparecer en el archivo Excel, en caso contrario, se restará la puntuación considerando que no está debidamente cumplimentada.

Las posibles mejoras no serán objeto de valoración pero serán contractuales.

Para corroborar las características que se declaren en este punto, el licitador deberá aportar, en un anejo suplementario, las fichas técnicas oficiales de los productos emitidos por el fabricante, certificaciones y ensayos avalados por laboratorios autorizados e independientes.

Si una característica mínima no está certificada por un documento válido, o no se encuentra dentro de los límites de números de páginas, no será tomada en cuenta”.

Y el apartado 22 sobre la documentación a presentar establece una limitación de número de páginas en relación con el Sobre B:

“Limitación de número de páginas

SOBRE B

A los efectos de valoración de ofertas, la Comisión Técnica únicamente valorará el contenido de las proposiciones técnicas dentro del límite máximo establecido (portada e índices no computan). Dada la presentación electrónica una cara corresponde a una página, siendo el anverso y reverso dos páginas independientes.

1. Descripción de las características técnicas de los equipos propuestos

Documentación técnica de soporte: Máximo 90 páginas DIN-A4.

2. Descripción de la propuesta metodológica

Máximo 1 página DIN-A4”.

Pues bien, de ello se concluye de manera clara que la oferta debe contener una “*tabla de características*” en la que se refieran cada uno de los materiales y dichas características deberán corroborarse en un anejo que contendrá las fichas técnicas oficiales de los productos emitidos por el fabricante, certificaciones y ensayos avalados por laboratorios autorizados e independientes, todo ello dentro del límite de 90 páginas, teniendo en cuenta que si una característica mínima está certificada por un documento que no se encuentra dentro de los límites de números de páginas, no será tomada en cuenta.

Sobre el exceso de paginas este Tribunal, en numerosas resoluciones (Resolución nº 868/2022 de 13 de julio, Resolución nº 1153/2024 de 26 de septiembre, Resolución nº 339/2026 de 26 de febrero, entre otras), ha mantenido la doctrina que cuando la sanción a la contravención de los límites en la extensión de las ofertas está expresamente contemplada en el PCAP, debe observarse esta, para garantizar la transparencia y la igualdad de condiciones entre los licitadores, mientras que ante la falta de tal previsión es preciso un análisis casuístico que determine la magnitud de la vulneración del principio de igualdad de trato a efectos de definir el efecto de la referida contravención.

Aplicando esta doctrina al supuesto concreto, la clave radica en que el mismo pliego prevé que no serán tomadas en cuenta las características no validadas o certificadas dentro de los límites establecidos.

Así las cosas, el órgano de contratación ha aplicado el pliego de manera estricta y objetiva, sin incurrir en excesos ni deficiencias, por lo que no procede censurar su actuación.

Sobre la fuerza vinculante de los pliegos hemos dictado numerosas resoluciones en la que destacamos como en la Resolución 693/2023 de 30 de mayo, entre otras muchas.

“Hemos de partir del carácter preceptivo de unos pliegos que gozan de la eficacia de lex contractus y que, además, no han sido recurridos en tiempo y forma por las licitadoras afectadas, por lo que gozan además de las notas propias de la firmeza administrativa. Recordemos el valor vinculante de los Pliegos, auténtica lex contractus, con eficacia jurídica no sólo para la Administración convocante sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación, con especial intensidad en las empresas licitadoras concurrentes”.

En consecuencia, debe rechazarse el presente motivo de impugnación, por constituir una impugnación indirecta del pliego, no admisible en esta fase. No cabe cuestionar en vía de recurso frente a la adjudicación las reglas de valoración establecidas en el pliego cuando no fueron recurridas en tiempo y forma.

Noveno. Como segundo motivo de impugnación, la recurrente denuncia la vulneración del principio de igualdad de trato entre licitadores, alegando que la aplicación del límite de páginas generó una situación desigual, pues afirma que la adjudicataria, INSIGNA UNIFORMES, S.L., también habría superado el límite de 90 páginas en su anejo suplementario, con la consecuencia de que tres materiales de su oferta no resultaron evaluados.

Ante esta situación, SATARA sostiene que, aun siendo igual el presupuesto de hecho —superación del mismo límite formal—, las consecuencias prácticas fueron radicalmente distintas pues INSIGNA siguió adelante al obtener 31,05 puntos, superando el umbral; y SATARA quedó excluida con 13,20 puntos.

Por su parte, el órgano de contratación afirma que el límite de páginas se aplicó de forma objetiva, previa y uniforme a todos los licitadores, por lo que no existe vulneración del principio de igualdad de trato. Justifica que las diferencias en puntuación no obedecerían a trato desigual, sino a la distinta forma en que cada licitador estructuró su documentación, ya que cada uno tenía autonomía para ordenar su oferta.

Además, afirma expresamente que INSIGNA no superó el límite de páginas, contrariamente a lo alegado por SATARA. Por tanto, el término de comparación utilizado por la recurrente no es válido.

Pues bien, de una somera revisión del expediente administrativo resulta de manera nítida que este argumento no puede prosperar, y ello, porque, como afirma el órgano de contratación, la recurrente y la adjudicataria no se encuentran en la misma situación, en la medida en que la primera ha presentado una documentación que excede de noventa páginas – 165 en total – referida al criterio de adjudicación dependiente de juicio de valor debatido y la documentación de la otra no excede de las noventa páginas – 46 en total –.

Por ello, es evidente que, al hallarse en distintos supuestos de hecho, no puede hablarse de vulneración del principio de igualdad de trato entre licitadores igual.

Por tanto, se desestima el presente motivo de impugnación.

Décimo. En el tercer motivo de impugnación, SATARA sostiene que el exceso de páginas del anejo suplementario era un defecto formal de presentación y que se le debió conceder un trámite de subsanación con la posibilidad de identificar, reorganizar o reordenar la documentación dentro del límite permitido.

Por su parte, el órgano de contratación señala que el exceso de páginas no es un defecto formal, subsanable, sino un incumplimiento de las reglas de presentación de la oferta y, por tanto, no sería subsanable.

Conviene distinguir, como señalamos en nuestra Resolución 1117/2024, de 19 de septiembre, entre la documentación administrativa, obligatoriamente subsanable si los requisitos existían al cierre del plazo, y la oferta técnica o económica, limitada por el principio de inmodificabilidad. Así, se ratifica que no es subsanable la falta de documentación necesaria para puntuar la oferta, exigida explícitamente en los pliegos:

“Como señalábamos en la reciente resolución 861/2024 dicho precepto se “dulcifica” para la documentación administrativa en el párrafo segundo del artículo 141.2 LCSP, estableciendo la subsanabilidad de la documentación administrativa, siempre en consonancia con lo exigido por el artículo 140.4 de la LCSP. Por ello, se contempla, con carácter obligatorio para el órgano de contratación, la subsanabilidad de la documentación administrativa, si bien siempre referido al fin del plazo de presentación de ofertas; puede subsanarse la falta de acreditación de requisitos exigidos siempre que estos existan al fin de dicho plazo. Principios basilares en materia contratación refuerzan la interpretación de dicha normativa, en particular, el principio de concurrencia. Por el contrario, la subsanación y la aclaración de los defectos apreciados en la oferta y en la documentación que con ella se presenta, exigida por los pliegos, se han analizado con mayor rigor. En primer lugar, porque el órgano de contratación no se encuentra obligado a requerir su subsanación, pudiendo proceder según la gravedad y el vicio apreciado, a excluir o a no puntuar el criterio

de adjudicación concernido por el defecto apreciado. En segundo lugar, porque se limita el alcance de la subsanación.

Es clásica en nuestra jurisprudencia tradicional diferenciar entre la subsanación y la aclaración de la oferta. Subsanan defectos apreciados en la oferta o en su documentación o aclarar dudas en el contenido de esta, se permiten muy limitadamente (firma de la oferta, error aritmético, material o de hecho manifiesto, indubitado y ostensible). Téngase en cuenta que el principio de inmodificabilidad de la oferta junto con el de igualdad y no discriminación han de ser aplicados con el mayor rigor, conforme reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) y de nuestro Tribunal Supremo. Un tercer supuesto es el complemento de oferta. En él encuadramos aquellos supuestos en los que el licitador no aporta la documentación claramente exigida por los pliegos. Este es el supuesto que se plantea.

La posición de este Tribunal al respecto ha sido tradicionalmente muy rigurosa, partiendo de la base de que el principio en materia de contratación concernido es el de igualdad y no discriminación, no el de concurrencia.

Para ello, hemos tenido en cuenta las sentencias de 29 de marzo de 2012 (asunto C599/10) y de 7 de septiembre de 2021 (asunto C-927/19) ambas del TJUE. Esta última señala que: “..como se desprende de reiterada jurisprudencia relativa a la interpretación de las Directivas 2004/18/CE del parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministro y de servicios ((DO 2004, L-134, p.114), basada en particular en el principio de igualdad de trato y que procede aplicar por analogía en el contexto de dicho artículo 56, apartado 3, una petición de aclaraciones presentada a un operador económico en virtud de esa disposición no puede paliar la falta de un documento o de alguna información cuya aportación exigiesen los pliegos de la contratación, ya que el poder adjudicador debe cumplir estrictamente los criterios que él mismo ha establecido...” Este criterio es el mantenido también por el Tribunal General de la Unión Europea en sentencias de 10 de diciembre de 2009 (asunto T-195/08) y de 14 de junio de 2023 (asunto T-376/21) A la vista de dichas sentencias, hemos rechazado el complemento de oferta, esto es, la posibilidad de aportar constante licitación la documentación claramente requerida por los

pliegos para valorar un criterio de adjudicación, cuando esta no se ha aportado con la oferta. Cuestión distinta es que, aportada la documentación, en ella se aprecien errores o dudas. En ese caso, la subsanación o aclaración de la documentación presentada tiene una clara diferencia con el complemento de oferta. En este, la documentación no se presenta con la oferta, en aquellos, la documentación se presenta, pero con defectos, y es sobre estos, dependiendo de su naturaleza y entidad, sobre cuya subsanación o aclaración es preciso pronunciarse, siempre con el límite insoslayable de la inmodificabilidad de la oferta.

Ahora bien, esta línea puede haberse visto afectada por la sentencia del Tribunal Supremo dictada en interés casacional de fecha 20 noviembre de 2023 (Recurso 6806/2020). En ella se fijan los siguientes criterios para resolver los defectos apreciados en la oferta “En respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, formulada en el auto de admisión a trámite del recurso de casación, consideramos que la posibilidad de subsanación de la documentación presentada en el sobre 3 habrá de ser resulta de forma casuística, en atención a la naturaleza y características del documento de que se trate, si bien cabe señalar, como criterios generales; i) que una interpretación literalista que impida la adjudicación de un contrato por simples defectos formales, fácilmente subsanables, es contraria al principio de libre concurrencia que debe presidir la contratación administrativa, ii) debe considerarse no subsanable la falta de cumplimiento de un criterio en el momento del cierre del plazo de presentación de proposiciones, y como subsanables los simples defectos en la acreditación del cumplimiento en plazo de ese criterio y iii) no cabe que por la vía de subsanación se modifique o altere de alguna forma la oferta presentada”.

Tras una lectura reposada de dicha sentencia, consideramos sin embargo que en ella no se revisa el planteamiento que hasta la fecha el Tribunal Supremo venía manteniendo. En primer lugar, porque el caso base no es un complemento de oferta. Se trata de una oferta no firmada por el licitador y a él entendemos que se ajusta el Fallo. En segundo lugar, porque la sentencia señala como precedentes judiciales a tener en cuenta para la resolución del recurso, dos sentencias que abordan controversias relativas a la subsanación/aclaración de documentos presentados con la oferta. La sentencia de 6 de julio de 2004 (recurso 265/2003), que trató también de un supuesto de falta de firma, que

afectaba a la proposición económica y la sentencia de 25 de mayo de 2015 (recurso 322/2014). En este segundo supuesto se trata también de un documento presentado con la oferta, a partir del cual no podía entenderse totalmente acreditado el requisito valorado para su puntuación.

Por dichas razones, entendemos que el Tribunal Supremo, con esta reciente sentencia de 20 de noviembre de 2023, no modifica la línea jurisprudencial seguida ni específicamente el supuesto que ahora nos ocupa: la falta de documentación aportada con la oferta, claramente exigida en los pliegos. Atendido todo lo anterior, entendemos que procede mantener la interpretación que rechaza con carácter general la posibilidad de aportar la documentación relativa a la oferta y necesaria para su puntuación, con posterioridad a la fecha de fin de plazo de presentación de ofertas, cuando esta es claramente exigida en los pliegos. El principio de igualdad y no discriminación nos conducen a ello, pues sostener lo contrario, conduciría a considerar irrelevante el plazo dado a todos los licitadores para la presentación de ofertas. Cumplir con el plazo exige a los licitadores preparar una oferta y documentarla. No se trata solo de indicar un precio, se trata de presentar una oferta, que pueda resultar adjudicataria y que además sea viable, valorando para ello el mercado y su evolución, todo ello y además la situación de la empresa licitadora. En ese momento, de máxima competición, las empresas agotan los plazos y el error en la presentación en plazo, aunque sea por un margen mínimo, se sanciona con la exclusión.

Siendo ello así, resultaría contradictorio, admitir la aportación de la documentación relativa a la oferta y claramente exigida por los pliegos para su puntuación con posterioridad al plazo, pues, llevado al extremo, se estaría incentivando la falta de diligencia en los licitadores, que podrían limitarse a presentar la oferta, difiriendo a un momento posterior aportar la documentación preceptiva y exigida para la puntuación”.

Así, este Tribunal ha señalado reiteradamente que no cabe la aclaración de aspectos que afecten al contenido de la oferta, ni tampoco de aquellos elementos que condicionen su valoración y que la subsanación no puede suponer una modificación de la oferta presentada.

Pues bien, partiendo de lo anterior, ha de señalarse que permitir a la recurrente reorganizar la documentación supondría permitirle alterar la configuración de su oferta técnica o, incluso, permitirle aportar nueva documentación, lo cual tendría una clara trascendencia en su valoración y equivaldría a una modificación de la oferta, lo cual esta absolutamente proscrito, por vulnerar el principio de igualdad de trato de los licitadores.

Por ello, se considera que el órgano de contratación ha actuado conforme a Derecho al no conceder tramite de subsanación y, en consecuencia, se desestima el presente motivo de impugnación.

Undécimo. El cuarto motivo de impugnación se centra en atacar la insuficiente motivación del informe técnico de valoración, lo que impediría conocer con precisión por qué se asignó la puntuación otorgada y, por tanto, limitaría las posibilidades de impugnación eficaz.

Respecto del criterio 1 (características de los materiales), el recurrente afirma que el informe incurre en una inexactitud al decir que la proposición técnica “no declara” las características de los materiales penalizados, cuando esas características sí estaban declaradas en la tabla principal. La verdadera razón de la no valoración habría sido que la documentación de soporte quedó fuera del límite de páginas, no la inexistencia de declaración. Para la recurrente, mezclar ambas situaciones revela una motivación insuficiente o incorrecta.

Pues bien, considera este Tribunal que la expresión de que algunas características de los materiales “*no se declaran*” debe interpretarse en el contexto del sistema de acreditación diseñado en el pliego, consistente en que, si la característica no es verificable mediante documentación válida incluida dentro del límite de páginas, el propio pliego ordena no tenerla en cuenta, tal y como reza el cuadro de características apartados 18 y 22.

En consecuencia, en tal supuesto, desde el punto de vista del sistema de valoración, la característica se tiene por no acreditada a efectos de puntuación, pudiendo ser razonablemente expresado como “*no declarada*” o “*no acreditada*”.

No se aprecia, por tanto, una contradicción material del informe con el pliego, ni tampoco una insuficiencia que permita entender que un licitador de buena fe no ha podido tener

conocimiento de las razones de tal valoración, sino que se trata de una cuestión puramente dialéctica sin trascendencia.

Respecto de la penalización de (-2) puntos en la funda exterior del chaleco antibalas, la recurrente denuncia que el informe se limita a decir que no se declara el número de anclajes para emisoras, pero no explica qué prescripción técnica concreta del PPT exigía ese dato ni por qué su ausencia justificaba exactamente dicha minoración.

Sobre esta cuestión, el informe técnico señala: *“5-Funda exterior chaleco antibalas: La proposición técnica NO declara el número de anclajes para emisoras, impidiendo verificar el cumplimiento de este requisito concreto. (-2) [...] NO declara la totalidad de las características técnicas de la tabla aportada para cada uno de los materiales a suministrar”*

De esta manera, el informe técnico identifica los materiales afectados, señala la imposibilidad de verificar sus características, y vincula dicha circunstancia a la puntuación asignada.

Ello permite al recurrente conocer con claridad que la causa determinante de la pérdida de puntuación es la ausencia de acreditación documental válida dentro del límite establecido, por lo que no se observan deficiencias en la motivación.

Respecto del criterio 2 (propuesta metodológica), el recurrente alega que la Comisión Técnica valoró únicamente la primera página del documento metodológico, porque el pliego fijaba un límite de 1 página DIN-A4, y que luego calificó la propuesta de *“incompleta y genérica”* sin razonar suficientemente por qué esa única página merecía la puntuación asignada ni comparar objetivamente su contenido con el de la adjudicataria.

Sobre ello debe señalarse que, la valoración limitada a dicha extensión no constituye una omisión, sino una aplicación directa del pliego, siendo irrelevante el contenido excedente.

Sobre este criterio, el informe señala:

“Incompleto. En la página revisada hay información sobre la Planificación y gestión de pedidos con la siguiente metodología: gestión de usuarios y roles, control presupuestario y

stock a tiempo real, y la gestión automática de tallas a través de una herramienta informática.

Responde de forma parcial e incompleta a las preguntas de qué se va hacer, cómo se va a hacer, quién lo va a hacer y con qué medios se va a hacer

Descripción clara pero incompleta”.

Así las cosas, el informe identifica los aspectos considerados y los que no resultaban suficientemente desarrollados, lo que satisface la exigencia de motivación.

En definitiva, a la luz de lo expuesto, el Tribunal considera que la motivación del informe técnico es suficiente, comprensible y coherente con el sistema del pliego, permite identificar las razones esenciales de la puntuación y no incurre en arbitrariedad ni error manifiesto.

Por tanto, el motivo debe ser desestimado.

Duodécimo. Como ultimo motivo de impugnación el recurrente sostiene que el umbral del 60% previsto en el artículo 146.3 LCSP ha sido utilizado como mecanismo de exclusión artificioso, al basarse en una valoración técnica viciada.

El artículo 146.3 LCSP permite establecer umbrales mínimos en criterios cualitativos, con la finalidad de garantizar un nivel mínimo de calidad técnica:

“En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, estableciendo un umbral mínimo del 50 por ciento de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos para continuar en el proceso selectivo”

En el presente caso, el apartado 19 del cuadro de características dispone expresamente:

“19. Umbral mínimo de valoración de criterios cualitativos para continuar en el proceso

De conformidad con el art.146.3 LCSP, se considerarán de calidad técnica no aceptable aquellas que en su conjunto la valoración de los criterios cualitativos sea inferior al 60% de

la valoración total de los criterios cualitativos, no pudiendo continuar el proceso selectivo. Es decir, el método a seguir para determinar la puntuación técnica de cada oferta (PT) será el siguiente:

a) Las ofertas de los concursantes admitidos administrativamente quedarán encuadradas en dos intervalos:

1. Ofertas con calidad técnica inaceptable: aquellas cuya valoración técnica (VT) sea inferior a 24 puntos sobre 40 puntos.

2. Ofertas con calidad técnica suficiente: aquellas cuya valoración técnica (VT) sea superior o igual a 24 puntos sobre 40 puntos.

b) Las ofertas situadas en el intervalo de calidad inaceptable no serán tomadas en consideración para el cálculo de las ofertas anormalmente bajas ni para la determinación de la oferta con mejor relación calidad-precio de manera que, en el caso de no existir ofertas en el otro intervalo, se procederá a declarar desierto el concurso al no haber concurrido ofertas de calidad técnica aceptable.

Las puntuaciones técnicas de las ofertas (PT) coincidirán con las valoraciones técnicas (VT) si se encuentran en el intervalo de calidad técnica suficiente. La puntuación técnica (PT) se redondeará al segundo decimal”.

En el presente supuesto el umbral estaba claramente establecido en el pliego, era conocido por los licitadores, y su aplicación es automática en función de la puntuación obtenida.

Por otra parte, como se ha razonado en los fundamentos anteriores, la valoración técnica se ha efectuado conforme a las reglas del pliego, sin que se haya apreciado vicio alguno en su aplicación.

En particular, la menor puntuación obtenida por la recurrente no deriva de un elemento ajeno a la calidad técnica, sino de la falta de acreditación de determinadas características dentro del marco definido en el pliego, que forma parte del propio sistema de valoración

Además, la afirmación de la recurrente de que el umbral ha operado como mecanismo artificial no puede ser acogida, pues el umbral se limita a proyectar el resultado de la valoración técnica y dicha valoración se basa en criterios definidos *ex ante*, conocidos, aceptados y no impugnados.

El hecho de que únicamente una oferta haya superado el umbral no constituye irregularidad alguna, sino una posible consecuencia legítima del sistema de evaluación diseñado.

En definitiva, el umbral mínimo de calidad técnica ha sido correctamente aplicado, no se ha utilizado de forma desviada, y constituye una consecuencia necesaria de la puntuación obtenida por la recurrente.

En consecuencia, el motivo debe ser desestimado y, con ello, el recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. Leonardo Valenzuela García, en representación de SATARA SEGURIDAD, S.L., contra la resolución de adjudicación y exclusión del procedimiento para la contratación del “*Suministro de complementos para la policía portuaria de los puertos de la Autoridad Portuaria de Baleares*”, con expediente GST25-0076, convocado por la Autoridad Portuaria de Baleares.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

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 58.2 de la LCSP.



Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, 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 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES