



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

**RE 060/2014**

**Acuerdo 24/2014, de 15 de abril de 2014, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial, interpuesto por FUNDACIÓN DISMINUIDOS FÍSICOS DE ARAGÓN (DFA), contra la resolución por la que se adjudica el contrato, en el procedimiento de licitación denominado: «Prestación del servicio de teleasistencia domiciliaria de la Diputación Provincial de Zaragoza, en los municipios de la provincia de Zaragoza, excluida la capital, año 2014», promovido por la Diputación Provincial de Zaragoza.**

### **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 24 de octubre de 2013 se publicó, tanto en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) como en el perfil de contratante, anuncio de licitación, relativo al procedimiento denominado «Prestación del servicio de teleasistencia domiciliaria de la Diputación Provincial de Zaragoza, en los municipios de la provincia de Zaragoza, excluida la capital, año 2014», contrato de servicios, tramitado mediante procedimiento abierto y tramitación anticipada, con varios criterios de adjudicación, y con un valor estimado de 1 747 468,80 euros, IVA excluido.

**SEGUNDO.-** Por Acuerdo 68/2013, de 4 de diciembre, de este Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, se desestimó el recurso especial interpuesto por la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS PARA LA DEPENDENCIA, contra el Pliego de Cláusulas Administrativas



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

Particulares (en adelante PCAP) que rige la licitación del referido contrato.

**TERCERO.-** Se acredita en el expediente la presentación de seis proposiciones para la licitación, entre ellas la recurrente FUNDACIÓN DISMINUIDOS FÍSICOS DE ARAGÓN (en adelante DFA), y la propuesta como adjudicataria, SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A. (en adelante ST).

Con fecha 21 de noviembre de 2013 se constituyó la Mesa de contratación, y el 13 de diciembre del 2013 tuvo lugar el acto de apertura y calificación de la documentación administrativa (Sobre nº 1) de los licitadores presentados, dando un plazo de tres días hábiles para subsanar las deficiencias detectadas.

**CUARTO.-** El 9 de enero de 2014, tras la subsanación de las deficiencias observadas y la admisión de todas las empresas que concurrían a la licitación, tuvo lugar el acto público de apertura del Sobre nº 2 (proposición económica y documentación relativa a criterios obtenidos a través de la mera aplicación de fórmulas matemáticas).

Tras la apertura de los Sobres, se acuerda por la Mesa remitir la información al Servicio de Bienestar Social para que emita el pertinente informe técnico de evaluación, en base a los criterios establecidos en el PCAP.

**QUINTO.-** Con fecha de 17 de enero del 2014, se emite informe técnico por el Servicio de Bienestar Social, en el cual se analizan todas las propuestas en relación con los criterios preestablecidos, y donde ST obtiene la mayor puntuación.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

En dicho informe técnico se advierte una baja anormal o desproporcionada en la oferta presentada por ST, en los términos previstos en el PCAP, por lo que con fecha de 20 de enero de 2014 se le otorga trámite de audiencia para que justifique el carácter anormal o desproporcionado de su oferta, conforme al procedimiento establecido en el artículo 152.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP).

El 28 de enero de 2014 tiene entrada en la Diputación la documentación solicitada.

**SEXTO.-** Con fecha de 31 de enero de 2014, el Servicio de Bienestar Social emite informe en el que, a la vista de la documentación presentada por ST, su propuesta se considera viable económicamente, *«en tanto se justifican las condiciones excepcionalmente favorables que tiene la empresa para llevar a cabo la prestación y la cuenta presentada , en la que se recoge la previsión de ingresos al precio ofertado y los gastos a realizar, expresa un resultado de explotación positivo, es decir, hay beneficio comercial»*.

El 6 de febrero de 2014, la Mesa con base en los informes emitidos por el Servicio de Bienestar Social, acuerda elevar la propuesta de adjudicación del contrato a favor de la mercantil SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A.

**SÉPTIMO.-** Con fecha 10 de febrero de 2014 se efectuó requerimiento a ST (recibido por ésta el 12 de febrero), para que en el plazo de 10 días hábiles a partir de su recepción (plazo que finaba el 24 de febrero), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.2 TRLCSP, aportase,



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

entre otra documentación, constitución de la garantía definitiva en la Tesorería Provincial, por un importe de 43 686,72 €.

Con fecha 21 de febrero de 2014, ST aportó la documentación requerida, a excepción de la legitimación notarial de firmas del aval de fecha 13 de febrero, depositado para constituir la garantía definitiva, por lo que la Tesorería Provincial no pudo expedir en ese momento documento acreditativo de la aportación de garantía definitiva.

Queda acreditado en el expediente, e incorporado en el Decreto de adjudicación del contrato, que con fecha 21 de febrero de 2014, el Servicio de Contratación y Compras de la Diputación Provincial, concede al licitador una ampliación de plazo de cinco días hábiles, para subsanar dicha deficiencia. Subsanación que se realiza el 26 de febrero.

**OCTAVO.-** El 27 de marzo de 2014 tuvo entrada, en el Registro del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. Javier Guíu Lapresta y D. Carlos Delgado Castro, en calidad de apoderados de FUNDACIÓN DFA.

Los recurrentes anunciaron previamente al órgano de contratación la interposición de dicho recurso, conforme a lo estipulado en el artículo 44.1 del TRLCSP.

El recurso pretende que se deje sin efecto el Decreto de 7 de marzo de 2014, de la Diputación Provincial de Zaragoza, por el que se adjudica el contrato, y sea recabada la documentación correspondiente al



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

siguiente licitador según clasificación de las ofertas. Para ello, en síntesis alega y fundamenta lo siguiente:

a) Que el informe técnico que analiza la oferta anormalmente baja no contrasta la veracidad de la viabilidad económica de las alegaciones presentadas al efecto por ST, lo considera un control de la viabilidad muy superficial, asumiendo el informe técnico como ciertas todas las afirmaciones realizadas por el licitador.

En tal sentido, pone en tela de juicio los argumentos utilizados por la adjudicataria sobre la consideración de un nivel de facturación del 100% de los terminales y periféricos durante los 365 días del año, hecho que la recurrente, basada su experiencia, considera que es una hipótesis muy difícil de admitir como razonable.

b) Que se ha procedido inadecuadamente a la admisión de la documentación requerida vía artículo 151.2 del TRLCSP, una vez expirado el plazo preclusivo sustentado en el artículo 151.2, artículo 99 y Disposición final tercera del TRLCSP, lo que supone un perjuicio para el resto de licitadores, que conservan expectativa en caso de que el licitador con la oferta más ventajosa no presente la documentación requerida.

Consideran que no procede la aplicación supletoria de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), en cuanto a la ampliación del plazo en base al artículo 49; ni resulta posible la subsanación de



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

la documentación aportada, al entender que no se ha cumplido con el requisito de constitución de la garantía definitiva con anterioridad a la fecha de finalización del plazo establecido.

**NOVENO.-** El 27 de marzo de 2014, el Tribunal solicita a la Diputación Provincial de Zaragoza la remisión en el plazo de dos días hábiles, del expediente de contratación completo, y el informe al que hace referencia el artículo 46.3 TRLCSP. El 31 de marzo tiene entrada en el Tribunal la documentación solicitada.

El día 2 de abril de 2014, el Tribunal, a fin de evacuar el trámite de alegaciones, notificó la interposición del recurso a los restantes interesados, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.3 TRLCSP.

**DÉCIMO.-** Con fecha 8 de abril de 2014, D<sup>a</sup> Beatriz Alejo Salguero, en nombre y representación de ST, presenta alegaciones frente al recurso, donde mantiene lo siguiente:

- a) Realiza un exhaustivo detalle de la viabilidad económica de su oferta en cuanto a ingresos por prestación de servicios, gastos de personal, otros aprovisionamientos y gastos de explotación, gasto por amortización y cuenta de resultados, así como de las ventajas competitivas de su empresa frente a otros licitadores; para concluir fundada la viabilidad económica de su oferta.
- b) Argumenta también que toda la documentación exigida ha sido presentada material y formalmente dentro de la legalidad, al considerar posible la subsanación de un defecto en la presentación del aval como garantía contractual.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

### II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se acredita en el expediente la legitimación de la FUNDACIÓN DISMINUIDOS FÍSICOS DE ARAGÓN (DFA) para interponer recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 TRLCSP.

También queda acreditado, que el recurso se ha interpuesto contra la adjudicación de un contrato de servicios, incluido en las categorías 17 a 27 del Anexo II del TRLCSP, cuyo valor estimado es superior a 200 000 €. El acto es recurrible de acuerdo con el artículo 40.1.b) TRLCSP.

**SEGUNDO.-** El recurso especial se ha planteado en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 7 de marzo de 2014, y remitida la notificación el 11 de marzo de 2014. Se ha interpuesto el recurso, ante el Tribunal dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la remisión de la notificación, de conformidad con el artículo 44.2 TRLCSP.

**TERCERO.-** Sentado lo anterior, dos son las cuestiones que constituyen el *petitum* de la recurrente; en primer lugar lo que consideran una falta de sustentación racional y probatoria del informe técnico en relación con la oferta anormalmente baja presentada por ST. En segundo lugar, la inadecuada admisión de la documentación requerida a la propuesta como adjudicataria vía artículo 151.2 del TRLCSP, una vez expirado el plazo preclusivo establecido.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

La resolución del recurso requiere, en consecuencia, examinar si la actuación del órgano y la Mesa de contratación se ajustaron al régimen jurídico de la contratación del sector público (TRLCSP y normativa de desarrollo) y sus principios, y, en especial, al PCAP que, junto con el Pliego técnico, constituyen la ley de contrato, como viene afirmando, reiteradamente, nuestra jurisprudencia.

En este sentido, la primera cuestión a analizar es la adecuada tramitación del procedimiento de verificación de una oferta que ha incurrido en presunción de anormalidad. Como tiene reiteradamente manifestado este Tribunal, entre otros, en sus Acuerdos 5/2013, 55/2013, y 22/2014, la técnica de baja anormal o desproporcionada se fundamenta en la previsión del artículo XIII.4 del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial de Comercio que establece que *«...En caso de que una entidad haya recibido una oferta anormalmente más baja que las demás ofertas presentadas podrá pedir información al licitador para asegurarse de que éste puede satisfacer las condiciones de participación y cumplir lo estipulado en el contrato»*. El artículo 55 de la Directiva 2004/18 contiene una previsión similar. El TRLCSP previene sobre la imposibilidad de adjudicar un contrato cuando *«...el órgano de contratación presuma fundadamente que la proposición no pueda ser cumplida como consecuencia de la inclusión en la misma de valores anormales o desproporcionados»*, y el 152 TRLCSP regula esta técnica distinguiendo en función de que exista un único criterio —precio— o varios. Igualmente, el TRLCSP ha decidido, en cumplimiento de la doctrina del TJUE (entre otras, Sentencia 27 de noviembre de 2001, Asunto Impresa Lombardini SpA - Impresa Generale di Costruzioni), que, al margen del importe del contrato, la calificación de una oferta como





## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

anormalmente baja es presunta y se requiere siempre, en todo caso, solicitar del o de los empresarios afectados una justificación o defensa de las razones que han llevado a presentar una proposición que es considerada desproporcionada o anormal, requiriéndose el asesoramiento del servicio técnico correspondiente. Los argumentos aportados (ahorros en el procedimiento de ejecución del contrato, soluciones adoptadas, condiciones favorables para la ejecución contractual, ayudas estatales otorgada sin contravenir las disposiciones comunitarias —152.3 TRLCSP—) pueden entenderse justificadores, o no, de la oferta y de sus condiciones.

En los Acuerdos 5/2013, 8/2013 y 55/2013 de este Tribunal se indica, en primer lugar, que cuando para la adjudicación deban tenerse en cuenta varios criterios de valoración, los que tienen que servir de base para determinar si una oferta es o no anormalmente baja deben hacerse constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y, en segundo lugar, que la finalidad de esta apreciación es determinar *«que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados»*.

Esta última conclusión es especialmente relevante, pues pone de manifiesto que la apreciación de que la oferta contiene valores anormales o desproporcionados no es un fin en sí misma, sino un indicio para establecer que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ello y que, por tanto, no debe hacerse la adjudicación a quien la hubiera presentado. De acuerdo con ello, la apreciación de si es posible el cumplimiento de la proposición o no, debe ser consecuencia de una valoración de los diferentes elementos



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

que concurren en la oferta y de las características de la propia empresa licitadora, no siendo posible su aplicación automática.

Ello motiva que el artículo 152.3 TRLCSP establezca que *«Cuando se identifique una proposición que pueda ser considerada desproporcionada o anormal, deberá darse audiencia al licitador que la haya presentado para que justifique la valoración de la oferta y precise las condiciones de la misma, en particular en lo que se refiere al ahorro que permita el procedimiento de ejecución del contrato, las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación, la originalidad de las prestaciones propuestas, el respeto de las disposiciones relativas a la protección del empleo y las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que se vaya a realizar la prestación, o la posible obtención de una ayuda de Estado. En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente».*

Y, en este sentido, como también es doctrina consolidada de los Tribunales Administrativos de Contratos, la decisión sobre si una oferta, calificada inicialmente como desproporcionada, puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación, sopesando las alegaciones formuladas por la empresa licitadora, y los informes emitidos por los servicios técnicos. Si bien, ni las alegaciones del licitador, ni los informes (que constituyen el asesoramiento técnico, y siempre que efectivamente respondan y sean reconocibles como informes técnicos) tienen carácter vinculante para el órgano de contratación, que debe valorar y sopesar adecuadamente ambos para adoptar su decisión, que deberá ser motivada, en base a ellos. De manera que, siempre y en



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

todo caso, la decisión debe responder a parámetros de razonabilidad y racionalidad.

Esto no significa libertad del órgano de contratación para admitir sin más una oferta incurso en anormalidad, exigiéndose un informe técnico detallado que, sobre lo alegado por el licitador, ponga de relieve que esta anormalidad de la oferta no afectará a la ejecución del contrato y que, en ella, tampoco hay prácticas restrictivas de la competencia, prohibidas por el TRLCSP. En consecuencia, la decisión de aceptación no debe reproducir sin más el informe del licitador interesado, y debe responder, como se ha señalado, a parámetros de razonabilidad y racionalidad. El asesoramiento técnico, en consecuencia, es imprescindible y fundamental para resolver adecuadamente acerca de la viabilidad y acierto de la proposición en los términos en que fue presentada al procedimiento licitatorio.

Además, interesa la doctrina contenida en nuestro Acuerdo 5/2013, sobre cómo se debe realizar esta verificación, que debe garantizar la idoneidad de la oferta para preservar el cumplimiento eficaz de la prestación:

*«Mediante el procedimiento de verificación contradictoria, se trata de comprobar, por el órgano de contratación, la viabilidad y acierto de la proposición en los términos en que fue presentada al procedimiento licitatorio. Consiste pues, en la aclaración de los elementos en que el licitador fundamentó su oferta y en la verificación de que, conforme a dicha aclaración, la misma es viable, de forma que la ejecución de la prestación que constituye el objeto del contrato queda garantizada, en el modo y manera establecidos en los pliegos de condiciones.»*

*El procedimiento de verificación contradictoria de justificación de una oferta, comprende, fundamentalmente, y una vez*



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

*comprobado que se produce el supuesto de hecho merecedor de la calificación de una oferta o proposición como «anormal o desproporcionada», tres actuaciones básicas: audiencia al licitador para que justifique su oferta o proposición; asesoramiento técnico adecuado (que se traducirá en el informe pericial, o cuantos informes sean necesarios, sobre la justificación de la proposición, que acredite la razonabilidad y racionalidad de cuanto se ha justificado por el licitador); y resolución motivada (en base al informe pericial) del órgano de contratación.*

*El asesoramiento técnico, en consecuencia, es imprescindible y fundamental para resolver adecuadamente acerca de la viabilidad y acierto de la proposición en los términos en que fue presentada al procedimiento licitatorio.*

*Pues bien, al igual que ocurre en el régimen jurídico de la prueba pericial, los informes técnicos son de libre valoración por parte del órgano de contratación conforme a las normas de la sana crítica (artículo 348 LEC), regla, por otra parte, de universal aplicación — que rige no solamente en el proceso judicial sino también en el procedimiento administrativo—, que conduce directamente a la motivación y congruencia de las decisiones administrativas. Significa esto que a las conclusiones a las que llegue el órgano de contratación, tras valorar el informe técnico y demás informes periciales (como el aportado por el recurrente en este caso), es algo que debe tener cumplido reflejo, y cumplido raciocinio, en la resolución final sobre la admisión o exclusión de la proposición.*

*Es en los fundamentos de la resolución en donde procede integrar jurídicamente las consecuencias que para la adjudicación tiene el parecer del informe técnico o pericial.*

*Esto significa que ha de quedar explicado, razonadamente y tras un método transparente y adecuado, los fundamentos y la propia razón de ser, tanto de la propuesta, como del acto de adjudicación, a efectos de cumplir con la necesidad de acierto y con los requisitos de motivación (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2002).*

La recurrente alega en su recurso que en la justificación de la oferta anormalmente baja por la propuesta como adjudicataria se ha



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

considerado que se va a facturar la totalidad de los terminales y periféricos durante los 365 días del año, cifra que consideran muy optimista entendiéndolo que un nivel normal de facturación, según su experiencia, rondaría el 96%. Consideran también que en la justificación no se incluye ningún gasto general adicional.

El informe del Servicio de Bienestar Social, de 31 de enero de 2014, en relación a la viabilidad de la oferta de ST, ratificado por otro de 31 de marzo de 2014 con ocasión del recurso interpuesto, concluye que se considera suficientemente acreditada por parte de la propuesta como adjudicataria la viabilidad de su oferta, *«en tanto que se justifican las condiciones excepcionalmente favorables que tiene la empresa para llevar a cabo la prestación y la cuenta presentada, en la que se recoge la previsión de ingresos al precio ofertado y los gastos a realizar, expresa un resultado de explotación positivo, es decir, hay beneficio comercial»*. Se acepta como ventaja o condición favorable el hecho de que los terminales, como equipo, están amortizados, no resultando necesario realizar inversión en terminales nuevos, ni instalarlos en los hogares de los usuarios.

Por ello, la propuesta de la Mesa al órgano de contratación, adoptada en sesión de 6 de febrero de 2014, en el sentido de elevar propuesta de adjudicación a favor de ST, es ajustada al ordenamiento jurídico de la contratación pública. Y se cumple, así, la exigencia de explicar razonadamente y tras un método transparente y adecuado, los fundamentos y la propia razón de ser, tanto de la propuesta, como del acto de adjudicación, a efectos de cumplir con la necesidad de acierto y con los requisitos de motivación (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2002). Estas actuaciones no quedan



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

desvirtuadas en modo alguno, por los escasos argumentos mantenidos por la recurrente respecto a este motivo de recurso.

En consecuencia procede desestimar el recurso por este motivo.

**CUARTO.-** Resta por analizar el segundo motivo del recurso, relativo a la procedencia o improcedencia en la admisión de la documentación requerida, vía artículo 151.2 TRLCSP, al propuesto como adjudicatario. La recurrente mantiene que se ha procedido inadecuadamente a la admisión de la documentación requerida, una vez expirado el plazo preclusivo, en base a lo dispuesto en el artículo 151.2, artículo 99, y Disposición Final Tercera del TRLCSP, lo que supone un perjuicio para el resto de licitadores que todavía conservan expectativa en caso de que el licitador con la oferta más ventajosa no presente la documentación requerida.

Debemos empezar por tanto, analizando lo establecido en el artículo 151.2 del TRLCSP, que dispone:

*«El órgano de contratación requerirá al licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa para que, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquél en que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social o autorice al órgano de contratación para obtener de forma directa la acreditación de ello, de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 64.2, y de haber constituido la garantía definitiva que sea procedente....*

*De no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose en ese caso a recabar la misma documentación al*



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

*licitador siguiente, por el orden en el que hayan quedado clasificadas las ofertas».*

La recurrente alega también —para mantener la imposibilidad de ampliación del plazo con arreglo al artículo 49 LRJPAC—, doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Resoluciones 61/2013 Y 225/2013), informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, así como el Informe 5/2011, de 28 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Islas Baleares, donde se sostiene que sólo procederá aplicar las previsiones contenidas en la LRJPAC para resolver los aspectos sobre los que no se pronuncie la normativa sobre contratos del sector público.

Sin embargo, el mismo Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en una Resolución posterior, la 51/2014, en un expediente donde a la empresa propuesta como adjudicataria el órgano de contratación le dio en primer lugar una ampliación del plazo establecido en el artículo 151.2 TRLCSP, y posteriormente un requerimiento de subsanación, entendió correcta dicha actuación, y sólo una vez transcurridos los plazos establecidos —plazo de diez días hábiles más ampliación de plazo y posterior subsanación— consideró que al no presentarse la documentación, el licitador había retirado su oferta.

El Informe 16/00, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado alegado por la recurrente, respecto a la aplicación supletoria de la LRJPAC, mantiene que *«la primera afirmación, que no puede ser obviada, es que los procedimientos en materia de contratación administrativa se rigen por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y sus normas de desarrollo y, por tanto, la*



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

*aplicación supletoria únicamente puede entrar en juego, no solo cuando la normativa a aplicar en primer lugar guarde silencio sobre un determinado extremo, sino, sobre todo, cuando la normativa supletoria no sea contraria al contenido general y principios generales que inspiran aquélla, pues en estos casos debe entenderse que la materia aparece regulada por la primera», criterio que comparte este Tribunal; y en el presente recurso la normativa supletoria a aplicar en ningún caso resulta contraria al contenido general y principios generales del TRLCSP.*

Además, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en sus Informes 32 y 51/2011, de manera expresa, también entiende aplicable en el supuesto previsto en el artículo 151.2 TRLCSP la ampliación de plazo conforme a lo previsto en el artículo 49 LRJPAC.

A este respecto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su Informe 18/2011, de 6 de julio, sobre el plazo del requerimiento al que se refiere el artículo 135.2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre (ahora artículo 151.2 TRLCSP), sostiene, en una argumentación compartida por este Tribunal, que:

*«Desde el punto de vista procedimental, y de acuerdo con la Disposición final octava LCSP—actual Disposición final tercera TRLCSP— la regulación del artículo 135.2 —actual art. 151.2 TRLCSP—, debe completarse con las normas de desarrollo de la LCSP y en lo no previsto en las mismas y de forma subsidiaria, con los preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*Sobre la aplicación supletoria de la LRJPAC a los procedimientos de contratación, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Economía y Hacienda, se pronunció en el informe 16/2000, que aunque referido a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sienta un criterio perfectamente aplicable a la normativa actual, toda vez que el contenido de la Disposición*





## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

adicional séptima de dicha ley y la de la Disposición final octava LCSP son básicamente coincidentes en este punto. El informe dice respecto de la aplicación supletoria de la LRJPAC que «únicamente puede entrar en juego, no solo cuando la normativa a aplicar en primer lugar guarde silencio sobre un determinado extremo, sino, sobre todo, cuando la normativa supletoria no sea contraria al contenido general y principios generales que inspiran aquélla, pues en estos casos debe entenderse que la materia aparece regulada por la primera», y continúa diciendo que la aplicación supletoria «debe quedar subordinada al cumplimiento de los trámites y al despliegue de efectos que la legislación de contratos de las Administraciones Públicas consagra y si tales trámites y efectos son incompatibles con los plazos y efectos que la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común señala, esta última debe quedar descartada en su aplicación puramente supletoria».

De acuerdo con lo anterior, la regla de la excepcionalidad de la preclusión de los plazos en el procedimiento administrativo y el antiformalismo que presiden la LRJPAC, deben aplicarse en el procedimiento de adjudicación de los contratos de forma que se respeten los principios de igualdad de trato y de eficiencia que proclama la LCSP. El principio de igualdad de trato supone que los licitadores deben poder conocer con claridad los trámites procedimentales que resultan aplicables y la imposibilidad de modificar a favor de un licitador, aquellos plazos establecidos para la realización de una actividad simultánea por todos los licitadores. Por su parte la eficiencia y la eficacia que deben presidir la actuación administrativa exigen que se respeten los plazos que la LCSP regula, con objeto de dar celeridad al procedimiento de adjudicación.

La primera cuestión procesal que debemos plantearnos es si el plazo de diez días hábiles es un plazo improrrogable o admite ampliación. La regla general en el procedimiento administrativo es que los plazos son prorrogables.

La LCSP no excluye expresamente la posibilidad de prórroga del plazo de diez días hábiles que establece el artículo 135.2, por lo que el mismo podrá ser ampliado si el licitador lo solicita y el órgano de contratación lo valora necesario y así lo justifica en resolución motivada que deberá ser notificada a todos los licitadores. Solo podrá concederse una única prórroga que no exceda de cinco días hábiles



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

*y tanto la solicitud de ampliación como la decisión sobre la misma se tendrán que producir antes de que finalice el plazo».*

Este Tribunal reitera, por tanto, que el plazo de diez días establecido en el artículo 151.2 del TRLCSP, puede ser objeto de ampliación conforme a lo dispuesto en el artículo 49 LRJPAC, ya que la normativa supletoria no resulta, en este caso, contraria al contenido general y principios generales que inspiran la normativa aplicable en primer lugar.

En el presente supuesto existió una solicitud de ampliación del plazo que fue atendida por el Servicio de Contratación de la Diputación Provincial de Zaragoza, y notificada al resto de licitadores en el Decreto del órgano de contratación por el que se comunica la adjudicación del contrato.

Del análisis del expediente resulta probado que la voluntad del licitador propuesto como adjudicatario no fue en ningún momento la de retirar su proposición, sino todo lo contrario, al presentar dentro del plazo inicial de diez días ante la Tesorería de la Diputación Provincial el aval solicitado como garantía definitiva, aval cuyo depósito no se pudo formalizar en primera instancia al requerir la legitimación notarial de los firmantes.

Y este Tribunal ya ha mantenido en sus Acuerdos 8/2011 y 53/2012, que dicho trámite administrativo debe realizarse atendiendo a los distintos principios jurídicos en juego y, en especial, el de proporcionalidad, con el efecto de no convertirlo en un trámite de exclusión; y el de confianza legítima, no pudiendo realizarse una interpretación restrictiva de los plazos que quebraría los principios de igualdad de trato y de adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa. Así se



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

pronuncia también el Tribunal de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en su Resolución 25/2012.

En consecuencia procede, por lo expuesto, desestimar también este motivo de recurso.

**QUINTO.-** Asimismo, siempre resultaría posible en este supuesto conceder un trámite de subsanación. Es jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, así como doctrina unánime en todos los Tribunales de recursos contractuales (entre otros, nuestros Acuerdos 18/2011 y 44/2012), que es susceptible de subsanación aquello que existe de forma previa a la finalización del plazo de presentación, y resultan de carácter insubsanable, aquellos elementos que no existen en la finalización del plazo de presentación. Es decir, el requisito debe existir con anterioridad a la fecha en que expire el plazo de la presentación de la documentación requerida por el artículo 151.2 TRLCSP, pues su existencia no es subsanable, sólo lo es su acreditación.

Y queda acreditado en el expediente que el aval, junto con el resto de documentación, fue presentado el 21 de febrero de 2014, —dentro del plazo de diez días inicialmente concedido—, no pudiendo expedirse en ese momento por la Tesorería Provincial el documento acreditativo de la aportación de la garantía definitiva, por ser necesaria para la constitución de dicha garantía definitiva la legitimación notarial de firmas del aval, constituido inicialmente el 13 de febrero de 2014.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 41 TRLCSP, y en los artículos 2, 17 y siguientes de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

del Sector Público de Aragón, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

### III. ACUERDA

**PRIMERO.-** Desestimar el recurso especial, interpuesto por D. Javier Guíu Lapresta, en representación de FUNDACIÓN DISMINUIDOS FÍSICOS DE ARAGÓN (DFA) contra el acuerdo de adjudicación del contrato denominado «Prestación del servicio de teleasistencia domiciliaria de la Diputación Provincial de Zaragoza en los municipios de la provincia de Zaragoza, excluida la capital, año 2014», promovido por la Diputación Provincial de Zaragoza.

**SEGUNDO.-** Levantar la suspensión automática derivada del artículo 45 TRLCSP, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 47.4 TRLCSP.

**TERCERO.-** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

**CUARTO.-** Significar que, contra este Acuerdo, ejecutivo en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación del mismo, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 10 k) LJ), todo ello de conformidad con el artículo 49 TRLCSP.