



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 402/2025

Resolución nº 634/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 24 de abril de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. A.M.M., en representación de INTEGRACIÓN AGENCIAS DE VIAJES, S.A. (IAG7), contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento “*Contrato de servicios de asistencia a la organización y gestión del VI Congreso de la Conferencia Mundial de Justicia Constitucional*”, con expediente 742, convocado por el Tribunal Constitucional; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por parte del secretario general del Tribunal Constitucional con fecha 15 de noviembre de 2024 se aprobó el expediente del contrato de servicios para la organización y gestión del VI Congreso de la Conferencia Mundial de Justicia Constitucional, mediante procedimiento negociado sin publicidad con concurrencia de ofertas.

Segundo. La utilización del citado procedimiento de adjudicación, negociado sin publicidad se motivó en la declaración de seguridad firmada por el presidente del Tribunal Constitucional con fecha 11 de junio de 2024, por la que se declara la exigencia de protección de los intereses esenciales para la seguridad del Estado y la necesidad de adoptar medidas especiales de seguridad en el marco de la organización del VI Congreso de la Conferencia Mundial de Justicia Constitucional.

Tercero. El 27 de noviembre de 2024 se cursó invitación a siete empresas del sector, de las que cuatro presentan proposición en el plazo establecido:

- ESCUELA INTERNACIONAL DE PROTOCOLO, S.L.,
- REED & MACKAY ESPAÑA, S.A.U.,
- AIM SPAIN EVENTS & DMC SL; e
- INTEGRACIÓN AGENCIA DE VIAJES S.A. (la recurrente).

Cuarto. Concluido el proceso de negociación, a cargo del Gabinete de Presidencia del Tribunal Constitucional, las cuatro empresas presentaron sus ofertas definitivas.

La mesa de contratación, en la sesión celebrada el 11 de febrero de 2025, acuerda requerir subsanación de las ofertas económicas de las siguientes licitadoras:

- ESCUELA INTERNACIONAL DE PROTOCOLO, S.L.,
- REED & MACKAY ESPAÑA, S.A.U. y
- AIM SPAIN EVENTS & DMC, S.L.

El motivo de la subsanación en todas ellas se refirió al Anexo IV Modelo de proposición evaluable mediante la aplicación de fórmulas, por superar en algunas partidas los precios máximos unitarios establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares. En concreto, ESCUELA INTERNACIONAL DE PROTOCOLO, S.L., la partida 4. *CÓCTEL DE BIENVENIDA*; REED & MACKAY ESPAÑA, S.A.U., la partida 8. *PLAN CULTURAL 31 OCTUBRE* y AIM SPAIN EVENTS & DMC, S.L., las partidas *PLAN CULTURAL 31 OCTUBRE* y *ALMUERZO 31 OCTUBRE*.

Quinto. Realizadas las correspondientes subsanaciones, y previa valoración de las ofertas conforme a los criterios establecidos en el pliego, la mesa de contratación, con fecha 27 de febrero de 2025, propone la adjudicación del contrato a ESCUELA INTERNACIONAL DE PROTOCOLO, S.L.

Sexto. El 28 de febrero de 2025, se procede a notificar la adjudicación, tanto a la empresa adjudicataria como a las no adjudicatarias. Posteriormente, con fecha 5 de marzo de 2025, se publica el acuerdo de adjudicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público

Séptimo. Contra el acuerdo de adjudicación la representante de la licitadora INTEGRACIÓN AGENCIAS DE VIAJES, S.A. (IAG7), formaliza en sede electrónica con fecha 21 de marzo de 2025, el presente recurso especial en materia de contratación suplicando su estimación con anulación de la adjudicación y exclusión de la adjudicataria y de las otras dos licitadoras a quien se les ha permitido subsanar sus ofertas económicas.

Octavo. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) así como por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

En especial, se ha concedido trámite de audiencia para alegaciones por el plazo de cinco días hábiles a las licitadoras concurrentes. Han presentado alegaciones en tiempo y forma, la adjudicataria ESCUELA INTERNACIONAL DE PROTOCOLO, S.L. y AIM SPAIN EVENTS & DMC, S.L., instando la primera su desestimación y la segunda, la estimación con retroacción del expediente al momento de la presentación de las ofertas definitivas a fin de corregir las diferentes deficiencias del procedimiento a las que en el recurso se han hecho referencia.

Noveno. El 3 de abril de 2025, la secretaria general del Tribunal por delegación de este ha dictado la Resolución por la que se acuerda mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, 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. Este Tribunal es competente para conocer del recurso interpuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 LCSP.

Segundo. La licitadora recurrente ha presentado su oferta en este procedimiento negociado sin publicidad quedando situada en el segundo lugar en el orden de prelación de ofertas, por lo que goza de legitimación para sostener sus pretensiones de nulidad del acto de adjudicación de conformidad con el artículo 48 de la LCSP.

No obstante, en su recurso solicita que no solo se excluya a la adjudicataria, sino también a los otros dos licitadores cuyas ofertas definitivas fueron alteradas, los cuales se encuentran posicionados en tercera y cuarta posición en el orden de clasificación. Respecto de dichos licitadores, el recurrente no goza de interés legítimo ex artículo 48 de la LCSP para la interposición del presente recurso, pues al estar peor posicionadas que ella, su exclusión no mejoraría sus posibilidades de resultar adjudicataria. Por tanto, debe inadmitirse el recurso contra los licitadores REED & MACKAY ESPAÑA y AIM SPAIN EVENTS & DMC S.L. con base en el artículo 55 b) de la LCSP.

Tercero. La actuación impugnada se refiere a un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, que supera el umbral del valor estimado del contrato fijado en el artículo 44.1, a) de la LCSP, es decir, superior a 100.000 € y además el acto recurrido, constituye una de las actuaciones susceptibles de revisión ex artículo 44.2, c) de la LCSP, la adjudicación.

Cuarto. El recurso se ha de interponer dentro del plazo legal concedido de quince días hábiles, cumpliendo así las prescripciones formales del artículo 50 de la LCSP. Además del plazo, la recurrente cumple con todas las exigencias formales en la forma de presentación del recurso.

Quinto. Sostiene la defensa de la recurrente, INTEGRACION AGENCIA DE VIAJES, S.A. (IAG7) que la adjudicación ha de ser anulada pues se ha permitido una alteración del precio unitario de la oferta de la adjudicataria.

En este sentido expresa que esta oferta y la de otras dos licitadoras a las que se les ha permitido la subsanación debieron ser excluidas del procedimiento y manifiesta:

“La adjudicataria Escuela Internacional de Protocolo, S.L. y el órgano de contratación ha incurrido en una manipulación fraudulenta del precio unitario del cóctel de bienvenida, lo que constituye una vulneración de los principios de igualdad

de trato y transparencia en la contratación pública previstos en el articulado 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 (en adelante LCSP).

Así las cosas, y si establecemos una comparación entre los precios máximos permitidos y oferta adjudicataria:

- *Precio máximo permitido (según el PCAP):*
 - o *Precio unitario máximo sin IVA: 85,45 €*
 - o *Total máximo permitido sin IVA: 46.997,50 €.*
- *Oferta presentada por la adjudicataria (Anexo IV) que acompañamos como documento número 5:*
 - o *Precio unitario ofertado sin IVA: 83,90 €*
 - o *Total ofertado sin IVA: 56.100,00 € (sic)¹*

De esta manera, este comportamiento de la adjudicataria contraviene lo dispuesto en la cláusula 7.3.2. Sobre Nº2-OFFERTA INICIAL, en concreto 7.3.2.2. PROPOSICIÓN EVALUABLE A TRAVÉS DE CRITERIOS CUANTIFICABLES MEDIANTE APLICACIÓN DE FORMULAS que establece la proposición se ajustará al modelo que consta al final de este pliego (Anexo IV), no aceptándose proposiciones que contengan omisiones, errores o tachaduras que impidan conocer claramente los elementos fundamentales para considerar la oferta”.

Tras la invocación del carácter preceptivo y vinculante de los pliegos rectores de este procedimiento, la defensa de la impugnante alega:

“En lo que respecta a la alteración fraudulenta del precio unitario en la oferta adjudicataria la LCSP es claro al respecto estableciendo que en ningún caso se

¹ Comprobada la oferta definitiva de la adjudicataria (Anexo IV) por el concepto de coctel de bienvenida ofrece como precio unitario 102 € y un total de 56.100 €.

podrán incluir en el documento en que se formalice el contrato cláusulas que impliquen alteración de los términos de la adjudicación solo previéndose modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares solo podrán realizarse cuando la modificación en cuestión cumpla los requisitos prevenidos en el artículo 205 del LCSP.

(...).

Por lo tanto, y de conformidad con el Pliego si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, variase sustancialmente el modelo establecido, 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 de Contratación, sin que sea bastante para el rechazo el cambio u omisión de algunas palabras del modelo si ello no altera su sentido.

Todas estas incorrecciones pueden comprobarse efectivamente en el acta de la mesa de contratación de 11 de febrero de 2025 por la que se requiere a la ESCUELA INTERNACIONAL DE PROTOCLO, REED MCKAY ESPAÑA SAU Y AIM SPAIN EVENTS & DMC a modificar las ofertas por superar con creces la oferta inicial del contrato que acompañamos como documento número 6”.

Se centra a continuación en el requerimiento de subsanación acordado por la mesa de contratación en la sesión de 11 de febrero, dirigido a tres licitadoras y manifiesta:

“Es, por lo tanto, que entendemos que el acta que invita la concurrencia de los licitadores en el concurso como el acta de anuncio adjudicación incurre en vicio anulabilidad que debe ser salvado por el Tribunal Central de Recursos Contractuales procediendo al descarte de los licitadores que ha incurrido en la alteración del precio unitario en la oferta adjudicataria, en particular de la Escuela Internacional de Protocolo”.

Otra de las alegaciones de la recurrente se funda en la indefensión generada por el órgano de contratación dado que solicitó el acceso al expediente y considera que se le ha dado un acceso parcial y así reprocha:

“No se ha facilitado la documentación íntegra relativa a la justificación de la oferta económica de la adjudicataria, lo que dificulta evaluar la existencia de posibles irregularidades, como la alteración fraudulenta del precio unitario.

Se ha limitado el acceso a determinados documentos clave para la impugnación, vulnerando el principio de transparencia y el derecho a una tutela judicial efectiva con clara contravención de la jurisprudencia aplicable, en concreto queremos traer a colación la importante Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, STS 3745/2020, de 14 de octubre: “Señala que la falta de acceso íntegro al expediente de contratación vulnera el derecho de defensa del licitador y puede constituir motivo suficiente para la anulación de la adjudicación”.

Por todo ello, solicita la estimación del recurso para que con anulación de la adjudicación y exclusión de la adjudicataria se ordene la retroacción del procedimiento al momento de la correcta valoración de las ofertas económicas presentadas.

Sexto. Por su parte, el órgano de contratación, en el informe expedido por el secretario general del Tribunal Constitucional con fecha 26 de marzo de 2025, se opone a las tesis anulatorias de la recurrente y defiende la legalidad del acuerdo de adjudicación que nace de un procedimiento negociado sin publicidad del artículo 168 de la LCSP.

A tal efecto, el informe del secretario general expone:

“La recurrente alega, en síntesis, que no fue correcta la petición de subsanación a las empresas ESCUELA INTERNACIONAL DE PROTOCOLO, REED & MACKAY ESPAÑA, S.A.U. y AIM SPAIN EVENTS & DMC, S.L., y solicita la exclusión de las tres empresas que incurrieron en el error, en particular de la Escuela Internacional de Protocolo.

En primer lugar, hay que señalar que las tres empresas presentaron ofertas iniciales que respetaban los precios máximos unitarios establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares, tal y como queda acreditado en el expediente.

Solo superaron dichos precios máximos unitarios en alguna de las partidas durante la fase de negociación debido a un malentendido con los órganos técnicos del Tribunal sobre los conceptos de coste incluidos en los precios unitarios.

En particular, a raíz de una comunicación del Tribunal que se reproduce en el expediente (doc. núm. 19), la ESCUELA INTERNACIONAL DE PROTOCOLO entendió que debía añadir al precio unitario del cóctel de bienvenida el coste prorrateado del alquiler del espacio, pues el establecimiento elegido por el Tribunal no permitía desglosar ambos conceptos. Ahora bien, el apartado tercero. F del pliego de prescripciones técnicas indica que “la contratación de los espacios para la celebración del coctel de bienvenida y de la cena de gala será efectuada por el Tribunal Constitucional, lo cual se informará pertinentemente a la empresa a efectos de que tengan en cuenta que, en determinados espacios, puede que deban recurrir a cáterin que trabajen en exclusividad con dichos espacios”, por lo que el coste del alquiler quedaba excluido del precio unitario del cóctel reflejado en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en la oferta inicial presentada. Ante la aparente contradicción, auspiciada involuntariamente por el comunicado del Tribunal, la empresa optó por incluir el alquiler en el precio unitario aun superando con ello el precio unitario máximo de la citada partida.

Cabe señalar, asimismo, que el importe total de las ofertas no superaba en ningún caso el precio base de licitación del contrato, debiéndose prestar especial atención al hecho de que el presupuesto base de licitación se encuentra desglosado en partidas a tanto alzado y partidas a precio unitario.

Detectado el error, la Mesa de Contratación procedió a solicitar las correspondientes subsanaciones a tres de las cuatro empresas licitadoras (las que superaban el precio unitario máximo en alguno de los conceptos), de modo que las ofertas finales respetasen los precios unitarios máximos de la licitación, y

considerando que se había cometido un error de hecho no imputable a los licitadores afectados.

Sensu contrario, de haber sido excluidas, como pretende la recurrente, las tres empresas afectadas podrían haber alegado la vulneración del principio de confianza legítima recogido en el artículo 3.1 e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, pues a pesar de haber presentado inicialmente precios unitarios por debajo del máximo, los superaron en alguna partida a raíz de un malentendido acaecido durante la fase de negociación, el cual fue rectificado, oportunamente, por la Mesa de Contratación antes siquiera de efectuar la valoración de las ofertas.

En este punto, procede poner de relieve que nos encontramos ante un procedimiento negociado sin publicidad con concurrencia de ofertas, en el cual las ofertas económicas son conocidas antes de emitir los informes de juicio de valor y además se van modificando según avanzan las negociaciones, de modo que no resulta tan decisivo que las ofertas económicas puedan o no subsanarse a instancias de la Mesa de Contratación; al contrario que sucede en el procedimiento abierto, donde es preceptivo que las ofertas se conozcan simultáneamente, después de emitirse el informe basado en juicio de valor y sin posibilidad de modificación posterior.

En cualquier caso, la subsanación de la oferta se produce a instancias de la Mesa de Contratación con anterioridad a la propuesta de adjudicación, de modo que se ha comprobado y garantizado que la oferta finalmente adjudicataria, previa valoración de todas las proposiciones conforme a los criterios indicados en el pliego de cláusulas administrativas, cumple todos los requisitos técnicos y económicos establecidos. Y, en todo caso, el requerimiento de subsanación estuvo exclusivamente constreñido a aquel concreto apartado de la oferta económica en el que manifiestamente habían incurrido en un error en el entendimiento de los pliegos la mayoría de las empresas licitadoras.

En definitiva, habida cuenta de que el error de interpretación fue cometido por tres de las cuatro empresas y no es imputable individualmente a las mismas, sino que fue fruto de un malentendido sobre los conceptos incluidos en los precios unitarios, la exclusión pretendida resultaría contraria a los principios de proporcionalidad, confianza legítima y concurrencia de ofertas que deben presidir la contratación pública”.

También rechaza el argumento de la recurrente sobre la alteración de los precios unitarios por vía indirecta de una modificación contractual o legal pues no nos hallamos todavía en la fase de ejecución del servicio y en cuanto al argumento sobre el acceso al expediente y la indefensión, el informe del órgano de contratación subraya que:

“Debe señalarse que el Tribunal Constitucional remitió el expediente completo, a solicitud de la recurrente, con fecha 14 de marzo de 2025, incluyendo las ofertas iniciales de la Escuela Internacional de Protocolo.

Es más, al contrario de lo que señala, parece que la recurrente sí ha tenido acceso a la oferta inicial de la ESCUELA INTERNACIONAL DE PROTOCOLO, pues en el párrafo 9 del recurso cita el importe unitario de la partida “cóctel de bienvenida” reflejado en dicha oferta (si bien el importe total sin IVA no es coincidente).

No obstante, de haber algún fichero PDF que por razones informáticas no pudiera ser abierto (por ejemplo, debido a la versión del programa lector de PDFs que se utilice), habría bastado con indicárselo al órgano de contratación y se le habría remitido inmediatamente en un formato más adecuado.

En este sentido, resulta llamativo e hiperbólico que se atribuya indefensión y una vulneración del principio de transparencia a lo que en realidad se limita, en su caso, a un fallo informático o un problema de legibilidad que habría sido fácil y rápidamente subsanado de haberlo puesto la recurrente en conocimiento del Tribunal durante la semana transcurrida entre el envío del expediente (14 de marzo) y la fecha de presentación del recurso (21 de marzo)”.

Concluye, por ende, solicitando la desestimación del recurso y la confirmación de la legalidad del acuerdo de adjudicación.

Séptimo. Con carácter previo procede analizar la denuncia que realiza el recurrente en relación con el acceso al expediente administrativo y su supuesta indefensión.

La recurrente alega indefensión y falta de transparencia, cuando de sus críticas parece que en realidad se trate de un fallo informático o un problema de legibilidad de la documentación, cuestión esta que podría haber sido resuelta con una comunicación al órgano de contratación, el cual señala que:

“(...) de haber algún fichero PDF que por razones informáticas no pudiera ser abierto (por ejemplo, debido a la versión del programa lector de PDFs que se utilice), habría bastado con indicárselo al órgano de contratación y se le habría remitido inmediatamente en un formato más adecuado”.

Además, la recurrente, a la vista de la fundamentación de su recurso, hace gala del conocimiento puntual de las ofertas presentadas por todos los licitadores invitados que presentaron oferta inicial y que fueron llamados a la negociación, por lo que no parece que los supuestos problemas que aduce hayan entorpecido o dificultado, de manera sustancial, su defensa.

En consecuencia, procede desestimar este motivo de impugnación.

Octavo. Hemos de comenzar centrando las cuestiones planteadas sobre la alteración de la oferta en la concreción del procedimiento de licitación convocado por el Tribunal Constitucional, que ha motivado la necesidad de tramitarlo a través del procedimiento negociado sin publicidad ex artículo 168 de la LCSP.

En estos procedimientos, reiteradamente este Tribunal ha recordado la cuestión referente a la necesaria negociación que ha de darse en el procedimiento negociado y que ya fue estudiada por en la Resolución nº 50/2011, en donde indicamos claramente que:

“el elemento diferenciador del procedimiento negociado, respecto de los procedimientos abierto y restringido, es que mientras en éstos no es posible negociar la propuesta presentada por el licitador, en el procedimiento negociado se exige la negociación, debiendo de fijarse previamente en el pliego y, en su caso, en el anuncio cual será el objeto de la negociación, o como señala el artículo 160 de la Ley de Contratos del Sector Público los aspectos económicos y técnicos que hayan de ser objeto de negociación. Por otro lado, con carácter general debe afirmarse que en el procedimiento negociado no existe una licitación en sentido estricto como existe en el procedimiento abierto, ya que las ofertas a que se refiere el artículo 162 de la Ley de Contratos del Sector Público, no son equiparables a las proposiciones del artículo 129 de la citada Ley, entre otras razones y como fundamental, porque el precio u oferta económica es uno de los elementos, en el expediente de referencia el único, que debe de ser objeto de negociación sin que pueda quedar fijado con carácter inalterable en la oferta a diferencia de lo que ocurre en las proposiciones”.

Luego en un procedimiento negociado debe existir, como su propio nombre indica, una negociación de sus términos con los interesados en participar o candidatos seleccionados, de acuerdo con lo estipulado en los pliegos. El artículo 166 de la LCSP no deja lugar a duda alguna, disponiendo lo siguiente:

“1. En los procedimientos con negociación la adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras negociar las condiciones del contrato con uno o varios candidatos.

2. En el pliego de cláusulas administrativas particulares se determinarán los aspectos económicos y técnicos que, en su caso, hayan de ser objeto de negociación con las empresas; la descripción de las necesidades de los órganos de contratación y de las características exigidas para los suministros, las obras o los servicios que hayan de contratarse; el procedimiento que se seguirá para negociar, que en todo momento garantizará la máxima transparencia de la negociación, la publicidad de la misma y la no discriminación entre los licitadores que participen; los elementos de la prestación objeto del contrato que constituyen los requisitos mínimos que han de cumplir todas las ofertas; los criterios de adjudicación”.

En los pliegos que rigen el presente procedimiento negociado se prevé la negociación pues la cláusula 7,3.2 del PCAP distingue la llamada “oferta inicial” con una serie de criterios que son susceptibles de negociación una vez abiertas dichas ofertas iniciales y así en lo que respecta a la oferta económica esta cláusula 7.3.2.2 indica:

“La proposición se ajustará al modelo que consta al final de este pliego (Anexo IV), no aceptándose proposiciones que contengan omisiones, errores o tachaduras que impidan conocer claramente los elementos fundamentales para considerar la oferta.

La proposición económica se formulará en euros (número y letra). Los precios ofertados incluirán cualquier tipo de tributo, carga o arbitrio fiscal de carácter europeo (en su caso), estatal, autonómico o local, excepción hecha del impuesto sobre el valor añadido (IVA), que se indicará como partida independiente.

Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, variase sustancialmente el modelo establecido, 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 de Contratación, sin que sea bastante para el rechazo el cambio u omisión de algunas palabras del modelo si ello no altera su sentido.

Si en la oferta económica hubiera discrepancias entre el precio expresado en letra y el expresado en número, prevalecerá el importe expresado en letra”.

Es más, el propio PCAP una vez abiertas las ofertas iniciales introduce en la cláusula 9 el llamado “proceso de negociación” y los elementos susceptibles de la misma y así prescribe:

“9.4. El órgano de contratación, en su caso, a través de los servicios técnicos de ellos dependientes, negociarán los siguientes aspectos con los licitadores en relación con las ofertas iniciales y todas las ofertas ulteriores presentadas por éstos:

-Precio.

-Configuración del equipo de la secretaría técnica y el personal de enlace.

- Diseño de las acreditaciones, kit de bienvenida y regalos institucionales.
- Menús del cóctel de bienvenida y la cena de gala, así como la propuesta de decoración, iluminación y diseño de los espacios donde se celebrarán.
- Ubicación y características del hotel para el alojamiento que debe contratar la empresa adjudicataria por cuenta del Tribunal.
- Diseño, funcionalidades y características técnicas de la página web.
- Diseño y contenido de los folletos y guías informativas.
- Contenido y calendario de los programas culturales y, en su caso, almuerzo de despedida.

Durante el proceso de negociación se podrán realizar entrevistas con los licitadores.

No se negociarán los requisitos mínimos de la prestación objeto del contrato ni tampoco los criterios de adjudicación.

Cuando el órgano de contratación decida concluir las negociaciones, informará a todos los licitadores y establecerá un plazo común para la presentación de ofertas nuevas o revisadas. A continuación, la mesa de contratación verificará que las ofertas definitivas se ajustan a los requisitos mínimos, y que cumplen todos los requisitos establecidos en el pliego; valorará las mismas con arreglo a los criterios de adjudicación; y elevará la correspondiente propuesta al órgano de contratación.

Para el examen y puntuación de las propuestas en sus aspectos técnicos, con arreglo por tanto a criterios cuya ponderación depende de un juicio de valor, la Mesa de Contratación podrá solicitar los informes técnicos que considere necesarios y que tengan relación con el objeto del contrato, debiendo dejarse constancia documental de todo ello”.

Así, tras la presentación de sus ofertas iniciales y la correspondiente negociación, los cuatro licitadores remitieron sus ofertas definitivas, cuyos importes totales se reflejan en el siguiente cuadro:

LICITADORES	OFERTA DEFINITIVA
REED & MACKAY ESPAÑA	577.258,50
INTEGRACIÓN AGENCIA DE VIAJES SA	581.185,00
EIP	591.105,90
AIM SPAIN EVENTS & DMC SL	604.462,82

El Anexo IV del PCAP relativo al modelo de proposición evaluable mediante la aplicación de fórmulas, en lo que respecta al criterio de los precios unitarios ofertados, recoge una columna con el precio máximo por unidad sin IVA:

Concepto	Unidades máximas estimadas	Precio máximo por unidad sin IVA	MÁXIMO TOTAL SIN IVA	Oferta unitaria sin IVA	Oferta total sin IVA
1. SERVICIOS DE GESTIÓN (secretaría técnica, personal de enlace, comunicación, fotografía y vídeo, página web, decoración espacios y propuestas de mejora)			377.482,04 €		
2. TRANSPORTES			135.965,78 €		
3. ALOJAMIENTO	52	181,82 €	9.454,64 €		
4. CÓCTEL BIENVENIDA	550	85,45 €	46.997,50 €		
5. CENA DE GALA	600	142,00 €	85.200,00 €		
6. ACREDITACIONES, KIT BIENV, REGALO	600	33,00 €	19.800,00 €		
7. VISITAS CULTURALES ACOMPAÑANTES	100	45,00 €	4.500,00 €		
8. PLAN CULTURAL 31 OCTUBRE	400	41,00 €	16.400,00 €		
9. POSIBLE ALMUERZO 31 OCTUBRE	400	65,00 €	26.000,00 €		
TOTAL (sumatorio 1 a 9)			721.799,96 €		

* El importe de la oferta total sin IVA es únicamente a efectos de comparación de ofertas, dependiendo el precio final del contrato de los servicios efectivamente prestados.

A pesar de que el modelo de proposición es claro respecto del límite máximo que tenía cada precio unitario, tres de los licitadores presentaron ofertas definitivas en las que algunos precios excedían de esos topes, lo que motivó que la mesa de contratación requiriera su subsanación, dando lugar a las siguientes ofertas subsanadas (cuadros elaborados por este Tribunal):

EIP		
COCTEL BIENVENIDA		
PRECIO MÁX	OFERTA DEFINITIVA	OFERTA TRAS SUBSANACIÓN
85,45	102	82
IMPORTE TOTAL OFERTA		
PBL	OFERTA DEFINITIVA	OFERTA TRAS SUBSANACIÓN
721.799,96	591.105,90	580.105,90

AIM SPAIN EVENTS & DMC SL		
PLAN CULTURAL 31 DE OCTUBRE		
PRECIO MÁX	OFERTA DEFINITIVA	OFERTA TRAS SUBSANACIÓN
41	47,73	41
ALMUERZO 31 DE OCTUBRE		
PRECIO MÁX	OFERTA DEFINITIVA	OFERTA TRAS SUBSANACIÓN
41	47,73	41
IMPORTE TOTAL OFERTA		
PBL	OFERTA DEFINITIVA	OFERTA TRAS SUBSANACIÓN
721.799,96	604.462,82	597.772,49

REED & MACKAY ESPAÑA		
PLAN CULTURAL 31 DE OCTUBRE		
PRECIO MÁX	OFERTA DEFINITIVA	OFERTA TRAS SUBSANACIÓN
41	58	41
IMPORTE TOTAL OFERTA		
PBL	OFERTA DEFINITIVA	OFERTA TRAS SUBSANACIÓN
721.799,96	577.258,50	570.458,50

Las ofertas tras la subsanación de tres licitadores quedaron así:

LICITADORES	OFERTA SUBSANADA
REED & MACKAY ESPAÑA	570.458,50
EIP	580.105,90
INTEGRACIÓN AGENCIA DE VIAJES SA	581.185,00
AIM SPAIN EVENTS & DMC SL	597.772,49

El debate se centra en dilucidar si resultó procedente requerir dicha subsanación de la oferta, con base en un supuesto error de hecho no imputable a los licitadores y las características del procedimiento de contratación tramitado, una vez cerrada la fase de negociación, como sostiene el órgano de contratación o si, por el contrario, y como apunta el recurrente, se ha permitido una alteración en la oferta económica que no debió admitirse.

La regulación en materia de subsanación de defectos en las proposiciones está contenida en el artículo 81 del Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre, que aprueba el Reglamento General de Contratos de las Administraciones Públicas (RGCAP en adelante). Hemos dicho en numerosas ocasiones (por todas, la Resolución 601/2023 de 18 de mayo), que esta regulación va referida a los defectos que afectan a la documentación administrativa por lo que no resulta automáticamente trasladable a los sobres que contienen las ofertas de las licitadoras.

Los defectos que puedan afectar a la oferta económica se tratan específicamente en el artículo 84 del RGCAP, según cuyo tenor:

“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”.

En el caso que nos ocupa, dado el procedimiento tramitado, lo dispuesto en este artículo vendría a aplicarse a las ofertas presentadas una vez finalizado el procedimiento de negociación.

Sobre la posibilidad de subsanar la oferta, con carácter general, este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, citando, por todas, la resolución 861/2024, de 11 de julio, en la que dijimos:

“El artículo 139.1 LCSP establece las reglas a seguir en la presentación de la documentación (administrativa y oferta) por el licitador.

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.

Subsanar 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”.

Dicha doctrina ha de modularse y ajustarse al procedimiento negociado, el cual, por definición, acepta variaciones en las ofertas dentro de la fase de negociación, en los términos previstos en los pliegos y hasta la finalización de aquélla. No más allá.

En el presente supuesto, observamos que la subsanación que se solicitó a tres de los cuatro licitadores, una vez superada la fase de negociación, excedía de lo que podía considerarse defectos materiales o formales, pues presentaron ofertas que incumplían lo dispuesto en el pliego y cuya subsanación conducía inevitablemente a la modificación de concretos precios unitarios y del importe global de la oferta, infringiendo, por tanto, el principio de inmodificabilidad de la oferta, por lo que no procedió conferir ese trámite de subsanación.

El órgano de contratación argumenta que el error cometido no es imputable a los licitadores, sosteniendo que fue auspiciado involuntariamente por la comunicación que dirige a estos el propio órgano de contratación durante el proceso de negociación.

Concretamente, se alude a la oferta presentada por EIP, que incluyó en el precio unitario del cóctel de bienvenida el coste prorrateado del alquiler del espacio, al interpretar que así lo requería el órgano de contratación en su comunicación (documento 19. PROCESO DE NEGOCIACIÓN). En ella se indicaba:

“El coctel de bienvenida del día XX quisiéramos celebrarlo en XXX. Nos gustaría que nos pasaseis esta opción, teniendo en cuenta que en dicho espacio no es posible separar el alquiler del espacio del precio del coctel, por lo que ambos costes deberían repercutirse en el presupuesto final”.

Dicha indicación entra en aparente contracción con lo previsto de forma expresa en el apartado tercero. F del PPT que establece que:

“(…) la contratación de los espacios para la celebración del coctel de bienvenida y de la cena de gala será efectuada por el Tribunal Constitucional, lo cual se informará pertinentemente a la empresa a efectos de que tengan en cuenta que, en determinados espacios, puede que deban recurrir a cáterin que trabajen en exclusividad con dichos espacios”.

Lo que evidencia que el coste del alquiler quedaba expresamente excluido del precio unitario del cóctel.

Aun admitiendo que pudiera generarse cierta confusión, lo cierto es que la citada comunicación fue efectuada en los mismos términos a todos los licitadores, mientras que únicamente EIP presentó una oferta con un precio unitario superior al máximo previsto en el concepto “Cóctel de bienvenida”, lo que debilita sensiblemente la tesis de que el error no le resulta imputable.

Asimismo, en relación con los otros licitadores a los que se requirió subsanar su oferta definitiva —AIM SPAIN EVENTS & DMC S.L. y REED & MACKAY España—, el requerimiento se dirigió a conceptos distintos (el Plan Cultural del 31 de octubre y el Almuerzo del 31 de octubre), sin que de la comunicación efectuada se desprenda ningún aspecto que motivase que esos precios pudieran exceder de los importes máximos de licitación para esas partidas.

En consecuencia, no es posible acoger el argumento relativo al malentendido que pudo producirse en el procedimiento de negociación, pues la supuesta confusión no afectó de manera generalizada a todos los licitadores, ni a los mismos conceptos. Asimismo,

tampoco constan instrucciones concretas que permitieran de manera clara y expresa superar los importes de los precios unitarios máximos.

En cuanto al razonamiento que invoca el órgano de contratación respecto de las especiales características del procedimiento de contratación tramitado, tampoco merece favorable acogida, pues, de acuerdo con la cláusula 9 *Apertura de proposiciones, examen de la documentación, negociación y propuesta de adjudicación* del PCAP, no se recoge la posibilidad de que los licitadores puedan reformular sus ofertas tras presentar sus ofertas definitivas, como sin embargo ha ocurrido en la práctica.

Así, el apartado 9.3 se refiere a la apertura de la “*OFERTA INICIAL*” y en el apartado 9.4 regula el proceso de negociación, indicando expresamente que, una vez concluido dicho proceso, “*se establecerá un plazo común para la presentación de ofertas nuevas o revisadas*”, lo que implica que la presentación de ofertas definitivas cierra el proceso de formulación de proposiciones por parte de los licitadores. A partir de ese momento, según el pliego, la mesa de contratación debe limitarse a verificar que las ofertas se ajustan a los requisitos mínimos y a los criterios del pliego, valorarlas conforme a los criterios de adjudicación, y elevar su propuesta al órgano de contratación.

Por tanto, aun reconociendo que el procedimiento negociado presenta particularidades frente a un procedimiento abierto, aquel no es ajeno al cumplimiento de las normas generales de contratación y, en concreto, de los límites legalmente establecidos del momento límite para modificar las ofertas dentro de la negociación y respecto de lo que se considera subsanable, por lo que dichas especialidades no justificarían actuaciones contrarias al principio de invariabilidad de las ofertas tras el cierre del plazo de presentación, permitiendo su modificación bajo la apariencia de una simple subsanación. Recordemos, además, que la modificación que se lleva a cabo tiene su origen en un incumplimiento del PCAP.

Todo ello lleva a la estimación del recurso, con anulación de la resolución de adjudicación y retroacción del procedimiento al momento anterior a la solicitud de subsanación de las ofertas definitivas, para que, con exclusión de la oferta de ESCUELA INTERNACIONAL DE PROTOCOLO, S.L, prosiga el procedimiento por sus trámites.

Por todo lo cual,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir el recurso formulado contra los licitadores clasificados en tercera y cuarta posición, REED & MACKAY ESPAÑA Y AIM SPAIN EVENTS & DMC S.L., y estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. A.M.M., en representación de INTEGRACIÓN AGENCIAS DE VIAJES, S.A. (IAG7), contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento *“Contrato de servicios de asistencia a la organización y gestión del VI Congreso de la Conferencia Mundial de Justicia Constitucional”*, convocado por el Tribunal Constitucional, respecto de la primera clasificada, ESCUELA INTERNACIONAL DE PROTOCOLO, S.L.

Segundo. Levantar la suspensión del expediente de contratación, según lo establecido en el artículo 57.3 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 dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1, f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES