RECURSO 75/2025
RESOLUCIÓN 98/2025

Resolución 98/2025, de 17 de junio, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se estima parcialmente el recurso especial en materia de contratación nº 75/2025, interpuesto por la empresa Sociedad Española de Carburos Metálicos, S.A. contra la modificación del plazo de presentación de ofertas y la fijación de la fecha de la visita obligatoria a las instalaciones, en la contratación del suministro de gases medicinales de uso sanitario y el servicio de mantenimiento de las instalaciones relacionadas con este suministro del Complejo Asistencial Universitario de Palencia, Hospital Universitario Río Carrión y Hospital San Telmo, pertenecientes a la Gerencia de Asistencia Sanitaria de Palencia, expediente 4301-433-1-2025-15499.

I
ANTECEDENTES

Primero.- El 26 de marzo de 2025 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) el anuncio de licitación y los pliegos que han de regir la contratación sujeta a regulación armonizada del suministro de gases medicinales de uso sanitario y el servicio de mantenimiento de las instalaciones relacionadas con este suministro del Complejo Asistencial Universitario de Palencia, Hospital Universitario Río Carrión y Hospital San Telmo, pertenecientes a la Gerencia de Asistencia Sanitaria de Palencia (expediente nº 4301-433-1-2025-15499 -PCSP 2020015499-), mediante procedimiento abierto.

El anuncio estableció como fecha final del plazo de presentación de ofertas el 24 de abril de 2025, a las 19:00 horas.

Segundo.- El 3 de abril de 2025 la Gerencia de Asistencia Sanitaria de Palencia publica en el perfil del contratante una corrección de errores del expediente de contratación que afecta a la memoria justificativa, al pliego de prescripciones técnicas particulares (PPT) y al pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP). La modificación afecta, principalmente, a los consumos estimados, algunos precios unitarios y la cuantía del IVA. En la

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

misma fecha se publica el documento "Anexo de visita", que los licitadores deben adjuntar a su proposición.

Tercero.- El 9 de abril siguiente se publica de nuevo el anuncio de la licitación, ampliando el plazo de presentación de ofertas hasta el 5 de mayo de 2025, a las 19:00 horas.

Cuarto.- El 14 de abril de 2025 se publica en la PCSP una nota informativa en la que se fija como fecha para la visita a las instalaciones del Complejo Asistencial Universitario de Palencia el 28 de abril de 2025 a las 10 horas.

El apartado 21.1.2 del cuadro de características del contrato recogido en el PCAP, establece que, entre la documentación técnica preceptiva para licitar, debe incluirse en el sobre nº 2, un certificado de visita de las instalaciones (Hospital Universitario Río Carrión y Hospital San Telmo) la cual deberá realizarse antes de la finalización del plazo de presentación de ofertas poniéndose en contacto con la oficina técnica de mantenimiento.

Quinto.- El 25 de abril de 2025 se publica en la PCSP una nueva rectificación de errores en los pliegos a las 12:53 horas, que afecta al apartado 11.1 del cuadro de características, relativo al presupuesto base de licitación, en cuanto al consumo estimado trianual y precio total estimado de uno de los suministros, manteniendo el mismo plazo de presentación de ofertas.

El mismo día, a las 13:08 horas, se publica en PCSP la ampliación del plazo de presentación de ofertas hasta el 26 de mayo de 2025, a las 19:00 horas, estableciendo la fecha del 28 de mayo para proceder a la apertura del sobre de documentación administrativa.

Sexto.- El 28 de abril de 2025, una vez finalizada la visita de las instalaciones, se publica por el órgano de contratación en la PCSP, a las 13:21 horas, la modificación de la fecha de presentación de ofertas, reduciendo el plazo y fijando como fecha límite el 5 de mayo de 2025, a las 19:00 horas.

Séptimo.- El 2 de mayo de 2025 se publica una nueva modificación del plazo de presentación de ofertas, que se amplía en 24 horas, finalizando el 6 de mayo de 2025 a las 19:00 horas. La nota informativa publicada indica que "Con motivo de la desconexión eléctrica producida el pasado 28 de abril se amplía el plazo de presentación de ofertas en 1 día para que los licitadores interesados no sean imposibilitados de presentar sus ofertas".

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Octavo.- El 6 de mayo de 2025 tiene entrada en el registro del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León un recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. yyy, en nombre y representación de S.E. Carburos Metálicos, S.A., contra la reducción del plazo de presentación de ofertas, publicada el 28 de abril y su posterior ampliación, publicada el 2 de mayo, así como la decisión de celebrar la visita obligatoria a las instalaciones en una fecha muy próxima a la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas, decisión publicada en la plataforma de contratación el 14 de abril.

Fundamenta su recurso en la insuficiencia del plazo concedido para la presentación de la oferta, teniendo en cuenta que la visita a las instalaciones se fijó el 28 de abril y el plazo para presentar la oferta, como consecuencia de la reducción del plazo, finalizaba apenas una semana después, el 5 de mayo, ampliado posteriormente al 6 de mayo, a raíz del apagón eléctrico ocurrido el 28 de abril. Sostiene el recurso que estas decisiones del órgano de contratación suponen una infracción del artículo 136, apartados 1 y 3, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y dan lugar a una vulneración del principio de concurrencia y de igualdad de los licitadores, puesto que "Por un lado, benefician claramente al vigente contratista, que es el único que tiene conocimiento de las instalaciones. Por otro lado, dificultan la presentación de proposiciones por otros operadores económicos interesados en la licitación".

Por todo ello, solicita que "Se acuerde la retroacción de actuaciones y ordene al órgano de contratación que establezca una nueva fecha límite para la presentación de proposiciones que permita a los licitadores un tiempo adecuado para preparar sus ofertas y que asegure participar en pie de igualdad con el vigente contratista".

Noveno.- Se han recibido en este Tribunal el expediente y el informe del órgano de contratación de 12 de mayo de 2025, que considera que se han producido irregularidades no susceptibles de subsanación en el curso del procedimiento, anunciando que va a desistir del procedimiento de conformidad con el artículo 152.4 de la LCSP, al haberse producido modificaciones de los pliegos que debían llevar aparejada la retroacción de actuaciones conforme a los artículos 122.1 y 124.1 de la LCSP, añadiendo que el plazo establecido entre la fecha de la visita y el fin del período de presentación de ofertas no puede considerarse adecuado y suficiente, comprometiendo el principio de igualdad de oportunidades entre los licitadores.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Décimo.- Conferido traslado del recurso a las otras dos empresas licitadoras, no consta que hayan presentado alegaciones al recurso.

II
FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- De conformidad con lo previsto en el artículo 46.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León resolver los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan frente a los contratos y los actos que sean susceptibles de impugnación por esta vía especial. La competencia de este Tribunal viene determinada también por el artículo 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- La empresa está legitimada para recurrir, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP y está acreditada su representación.

La empresa justifica su legitimación puesto que tiene la condición de licitadora en este procedimiento, habiendo interpuesto recurso contra las modificaciones del anuncio de licitación el 6 de mayo de 2025 a las 16:31 y presentado su oferta con posterioridad, a las 16:50 horas del mismo día, según el listado de licitadores remitido por el órgano de contratación, por lo que no concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 50.1.b) de la LCSP, según el cual "Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho".

La empresa recurrente justifica su interés alegando que, si bien ha presentado oferta en la licitación, "la reducción del plazo de presentación de proposiciones, unido a la extrema proximidad de la visita obligatoria de las instalaciones a la nueva fecha de presentación de la oferta restringe las posibilidades de esta parte de acceder a la licitación y/o de concurrir en igualdad de condiciones con otros licitadores. Y señaladamente, con el vigente contratista del servicio, que es el único que tiene un conocimiento privilegiado de las instalaciones y no necesita margen temporal alguno para estudiar y analizar los datos recabados en la visita celebrada".

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

3º.- El recurso se ha interpuesto contra un acto recurrible de conformidad con lo establecido en el artículo 44.1.a) y 44.2.a) y b) de la LCSP, por cuanto se recurre la modificación del anuncio de licitación en lo relativo a los plazos de presentación de ofertas y el establecimiento de una fecha de visita a las instalaciones próxima a la finalización del plazo de presentación de ofertas, que puede considerarse un acto de trámite cualificado en la medida que puede vulnerar el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a las licitaciones. Por otra parte, se trata de un contrato de suministro cuyo valor estimado (1.864.709,64 euros), es superior a 100.000 euros.

4º.- El recurso especial se ha interpuesto en el plazo legalmente previsto, puesto que las modificaciones del anuncio de licitación se han publicado en la PCSP el 28 de abril y el 2 de mayo de 2025 y la fecha de la visita se publicó el 14 de abril. El recurso se ha interpuesto el 6 de mayo de 2025, dentro del plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 50.1.a) y c) de la LCSP.

5º.- En cuanto al fondo del asunto, la empresa recurrente impugna tres actos de trámite con el mismo fundamento, la vulneración de los principios de concurrencia y de igualdad en el acceso a las licitaciones previstos en los artículos 1 y 132 de la LCSP, por el hecho de fijar un plazo inadecuado de presentación de ofertas y, concretamente, por fijar una fecha de visita de las instalaciones (visita que es preceptiva para formular la proposición, según la cláusula 21.1.2 del cuadro de características del contrato) muy próxima a la fecha límite de presentación de las ofertas, puesto que ello le ha impedido la preparación adecuada de la misma, además de favorecer al actual suministrador, que ya conocía las instalaciones.

El órgano de contratación, en su informe al recurso, considera que, efectivamente, el plazo de presentación de ofertas, tras la reducción realizada el 28 de abril de 2025, no puede considerarse adecuado ni suficiente, por los motivos siguientes:

"A su vez, el artículo 136.3 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, establece que:

»`Cuando las proposiciones solo puedan realizarse después de una visita sobre el terreno o previa consulta «in situ» de la documentación que se adjunte al pliego, los plazos mínimos para la presentación de las ofertas y

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

solicitudes de participación que establece esta Ley, se ampliarán de forma que todos los que interesados afectados puedan tener conocimiento de toda la información necesaria para preparar aquellas´.

»En el presente caso, la participación en el procedimiento estaba condicionada a la realización de una visita a las instalaciones, requisito indispensable para poder presentar oferta. Por tanto, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo anteriormente citado, el plazo establecido entre la fecha de dicha visita y el fin del período de presentación de ofertas debía ser razonable y suficiente. Ello con el fin de garantizar que los licitadores tuvieran tiempo adecuado no solo para analizar la información obtenida, sino también para formular las consultas que consideraran necesarias y preparar sus propuestas en condiciones de igualdad y con la debida solvencia.

»Parece evidente que un plazo de tan solo una semana para la presentación de ofertas (más aún, cuando incluye días festivos) consecuencia de haber sido reducido el día 28 de abril de 2025, del 26 de mayo al 5 de mayo, no puede considerarse adecuado ni suficiente. Esta circunstancia compromete el principio de igualdad de oportunidades entre los licitadores y puede afectar negativamente a la calidad y viabilidad de las ofertas presentadas, al no otorgar un margen razonable para el análisis de la documentación, la formulación de consultas y la correcta preparación de las propuestas".

Por otra parte, el artículo 136.1 de la LCSP dispone expresamente que: "Los órganos de contratación fijarán los plazos de presentación de las ofertas y solicitudes de participación teniendo en cuenta el tiempo que razonablemente pueda ser necesario para preparar aquellas, atendida la complejidad del contrato, y respetando, en todo caso, los plazos mínimos fijados en esta Ley".

Pues bien, el establecimiento en los pliegos de una visita obligatoria a las instalaciones como requisito previo para formular la oferta, requería una ampliación de los plazos mínimos de presentación de ofertas, de acuerdo con el artículo 136.3 LCSP, que no consta que se llevara a cabo en el anuncio de licitación de 26 de marzo de 2025, si tenemos en cuenta los plazos mínimos de presentación de ofertas previstos en el artículo 156.2 de la LCSP para los procedimientos abiertos sujetos a regulación armonizada, como es el caso.

Ahora bien, el 14 de abril de 2025 se fija una fecha, el 28 de abril, para la visita obligatoria de las instalaciones, necesaria para poder formular la oferta

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

en el procedimiento de adjudicación. Esta circunstancia exigía una ampliación del plazo de presentación de ofertas con fundamento en la aplicación e interpretación sistemática de los apartados primero y tercero del artículo 136 de la LCSP. Y resulta del expediente que el 25 de abril el órgano de contratación lleva a cabo una modificación en el apartado 11.1 del cuadro de características y ese mismo día amplía el citado plazo de presentación de ofertas desde el 5 de mayo hasta el 26 de mayo.

Sin embargo, el 28 de abril deja sin efecto esta ampliación y vuelve a establecer como fecha límite de presentación de ofertas el 5 de mayo, plazo ampliado luego al 6 de mayo como consecuencia del apagón eléctrico.

Pues bien, la reducción del plazo de presentación de ofertas realizada el 28 de abril no ha sido motivada por el órgano de contratación, que reconoce ahora la irregularidad cometida en su informe al recurso especial. Pero es que, además, existían circunstancias que exigían mantener esa ampliación, como el apagón eléctrico ocurrido el 28 de abril, la existencia de días festivos en el período que restaba hasta el 5 de mayo o las modificaciones introducidas en los pliegos por el órgano de contratación el 3 y el 25 de abril.

El órgano de contratación sostiene, además, que las modificaciones que introdujo en los pliegos eran modificaciones sustanciales que habrían requerido una retroacción del procedimiento conforme al artículo 122.1 y 124 de la LCSP, por lo que se trata de irregularidades no subsanables que abocan al desistimiento del procedimiento de adjudicación. Pues bien, este desistimiento anunciado no ha sido tramitado por el órgano de contratación.

Por otra parte, y aunque parece evidente que las modificaciones que se realizaron exceden de una simple rectificación de errores materiales o aritméticos, puede traerse a colación la doctrina que admite la subsanación del procedimiento en el caso de modificación de los pliegos, mediante una ampliación del plazo de presentación de ofertas, sin necesidad de retroacción, cuando esa modificación se ha producido durante el plazo de presentación de ofertas, por un principio de economía procedimental.

En este sentido, la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales nº 418/2025, de 20 de marzo, considera que "para acordar una rectificación de los pliegos es necesario dar publicidad a dicha modificación con nuevos anuncios en los que se establezcan nuevos plazos para la presentación de proposiciones y la correlativa modificación de las fechas de apertura pública de las ofertas. Como establecíamos en la Resolución

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

nº 245/2016, antes mencionada `Dicha actuación resulta plenamente garantista con los derechos de los licitadores y consigue un resultado idéntico al que se habría alcanzado con la anulación del procedimiento y la iniciación de otro posterior´".

El mismo Tribunal en la Resolución nº 142/2024, de 1 de febrero, señala que "Abordando el fondo del asunto, señala la licitadora recurrente que la modificación controvertida entra en colisión con lo dispuesto por el artículo 136.2 de la LCSP para la corrección de errores que se exceden del mero alcance de errores materiales, aritméticos o de hecho.

»Dicho precepto señala, en su párrafo relevante, que: `Los órganos de contratación deberán ampliar el plazo inicial de presentación de las ofertas y solicitudes de participación, asimismo, en el caso en que se introduzcan modificaciones significativas en los pliegos de la contratación, sin perjuicio de lo señalado en los artículos 122.1 y 124´.

»La remisión a los artículos 122.1 y 124 ha de entenderse al inciso de cada uno de ellos que establece que `solo podrán ser modificados con posterioridad por error material, de hecho o aritmético. En otro caso, la modificación del pliego conllevará la retroacción de actuaciones´.

»Pues bien, este Tribunal viene interpretando conjuntamente estos preceptos en el sentido de que la rectificación como tal, en principio, solo es posible cuando se trata de corregir errores materiales, aritméticos o de hecho, debiendo en esos casos ampliarse el plazo de presentación de ofertas cuando se produzca una `modificación significativa´ (Resolución nº 59/2020); mientras que cuando la modificación de los pliegos vaya más allá, será necesario retrotraer las actuaciones. Sin embargo, es también doctrina de este Tribunal que, en determinados supuestos y en aras del principio de economía procedimental, por excepción a lo anterior, es admisible una rectificación de los pliegos que vaya más allá del mero error material ampliando el plazo de presentación de ofertas pero sin retroacción (…).

»Afirma el recurso que la modificación del PPT, debió conllevar la retroacción del procedimiento de licitación al momento inicial, esto es, al de la nueva aprobación del expediente y aprobación del gasto (artículo 116 y 122 de la LCSP), empero la actuación de RED.es fue dictar la Resolución de 13 de diciembre de 2023, procediendo a su publicación a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público y reanudar el plazo para la presentación de proposiciones, sin que se haya generado perjuicio alguno a las potenciales

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

licitadoras, ni tampoco a la aquí recurrente que ha tenido posibilidad de presentar una nueva oferta.

»Ello no debe llevarnos a la consecuencia anulatoria pretendida por la recurrente y todo ello, tiene su amparo en la doctrina de este Tribunal en torno a la interpretación del artículo 136 de la LCSP. En efecto, la modificación del PPT se acuerda en un momento muy inicial de la licitación, cuando solo se habían publicado los correspondientes anuncios y aún estaba corriendo el plazo de presentación de ofertas y además, una vez anunciada la modificación del PPT se cumple con la ampliación del plazo para la presentación de ofertas. Esta ampliación le ha permitido a la recurrente presentar nueva oferta y así lo ha hecho.

»Cumplidos ambos requisitos, los principios de economía procedimental y celeridad hacen procedente rectificar el pliego ampliando el plazo de presentación de ofertas, como se hizo (…)".

A la vista de ello, este Tribunal considera que debió mantenerse la ampliación del plazo de presentación de ofertas acordada el 25 de abril de 2025. No haciéndose así y reduciendose este plazo de forma inmotivada, se ocasionó un perjuicio claro a los potenciales licitadores, impidiendo la concurrencia en condiciones de igualdad.

Procede, en consecuencia, estimar parcialmente el recurso, anulando la reducción del plazo de presentación de ofertas establecido en el anuncio de la licitación, publicadas el 28 de abril y el 2 de mayo de 2025, con retroacción de actuaciones para la apertura de un nuevo plazo de presentación de ofertas que permita subsanar las irregularidades cometidas por la modificación de los pliegos excediendo los límites previstos en el artículo 136.2 de la LCSP, así como contar con un plazo adecuado que permita la preparación de ofertas cuando es necesaria la visita previa de las instalaciones, de acuerdo con el artículo 136.3 de la LCSP.

Por otra parte, la estimación del recurso en cuanto al plazo de presentación de ofertas, deja sin objeto la impugnación de la fecha de la visita obligatoria, al haberse satisfecho con aquella estimación el interés postulado, esto es, el que medie un plazo adecuado entre la fecha de la visita y la finalización del plazo de presentación de ofertas.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

En su virtud, al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

III
RESUELVE

PRIMERO.- Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación nº 75/2025, interpuesto por la empresa Sociedad Española de Carburos Metálicos, S.A. contra la modificación del plazo de presentación de ofertas y la fijación de la fecha de la visita obligatoria a las instalaciones, acordada en el procedimiento de adjudicación del suministro de gases medicinales de uso sanitario y el servicio de mantenimiento de las instalaciones relacionadas con este suministro del Complejo Asistencial Universitario de Palencia, Hospital Universitario Río Carrión y Hospital San Telmo, pertenecientes a la Gerencia de Asistencia Sanitaria de Palencia, expediente 4301-433-1-2025-15499. La estimación determina la anulación de la reducción del plazo de presentación de ofertas, con retroacción del procedimiento para la apertura de un nuevo plazo de presentación de ofertas, en los términos establecidos en el fundamento de derecho quinto de esta Resolución.

SEGUNDO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

TERCERO.- El órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a esta Resolución.

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta Resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k LJCA).

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es