

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 4 de junio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de UNIDAD DE MEDIOS ESCRITOS, S.A.U., contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, de fecha 16 de abril de 2025, por el que se declara desierto el Lote 1-sublote 1.2 y se adjudican el resto de lotes, acuerdo que a su vez contiene la exclusión de las ofertas presentadas por ese licitador en el sublote 1.2 y sublote 3.2 del *“Acuerdo marco del Servicio de Publicidad Ordinaria en medios Impresos, radiofónicos y digitales en el Marco de la Publicidad y Promoción Institucional del Ayuntamiento de Alcalá de Henares y de sus organismos y empresas públicas en el entorno de la Difusión Local”*, licitado por ese Ayuntamiento, con nº de expediente 6729, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el 16 de enero de 2025, en el Perfil del Contratante del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se convocó la licitación del acuerdo marco de referencia mediante procedimiento abierto,

sujeto a regulación armonizada, con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en tres lotes y éstos a su vez en sublotos.

El valor estimado del acuerdo marco asciende a 1.255.822,32 euros y su plazo de duración será de un año.

A la presente licitación se presentaron quince licitadores, entre ellos, la recurrente, que presentó oferta al Lote 1-Sublote 1.2 y al Lote 3-Sublote 3.2.

Segundo. - Tras la celebración por la Mesa de contratación de los actos de apertura del sobre electrónico 1 de los licitadores y de la calificación de la documentación de cumplimiento de requisitos previos, con admisión de todos los licitadores; y de apertura del sobre nº 2 y valoración de los criterios de evaluación automática, se requiere al licitador UNIDAD DE MEDIOS ESCRITOS, S.A.U., para la presentación de la documentación previa a la adjudicación de los lotes 1-sublote 1.2 y lote 3-sublote 3.2.

En nueva sesión celebrada por la Mesa el 3 de abril de 2025 se procede al examen y calificación de la documentación aportada, recogiendo el acta de la citada sesión en relación a la solvencia económica del referido licitador, lo siguiente:

*“SUBLOTE 3.2. MEDIOS DIGITALES CUYA INFORMACIÓN SOBRE ALCALÁ DE HENARES SUPONGA MENOS DEL 75 POR CIENTO DE LAS NOTICIAS PUBLICADAS UNIDAD DE MEDIOS ESCRITOS, S.A.U
- Solvencia económica de conformidad con la cláusula 3.2 b) del pliego de cláusulas administrativas particulares (Cuentas anuales o modelo 200, cifra de patrimonio neto)”*

Y se requiere a UNIDAD DE MEDIOS ESCRITOS, S.A.U. para la subsanación de la citada documentación en un plazo de 3 días hábiles.

El licitador ahora recurrente aportó documentación para la subsanación el 10 de abril de 2025.

El 14 de abril de 2025, finalizado el plazo de subsanación concedido, presenta nueva documentación.

El 15 de abril de 2025 la Mesa celebra sesión a los efectos de examinar la documentación aportada en trámite de subsanación y acuerda, en lo concerniente al sublote 3.3 impugnado, lo siguiente:

“SUBLOTE 3.2. MEDIOS DIGITALES CUYA INFORMACIÓN SOBRE ALCALÁ DE HENARES SUPONGA MENOS DEL 75 POR CIENTO DE LAS NOTICIAS PUBLICADAS UNIDAD DE MEDIOS ESCRITOS, S.A.U.

Con la documentación aportada en el plazo de tres días hábiles otorgado hasta el 10.04.2025 para la subsanación de la documentación a requerimiento de la mesa de contratación de fecha 03.04.2025, queda justificada la solvencia técnica conforme a la cláusula 3.3. del PCAP, el poder bastantado por la Asesoría Jurídica municipal y la declaración de no haberse dado de baja en el IAE, no obstante, la documentación aportada para acreditar la solvencia económica, esto es, las cuentas anuales aprobadas con el sello de haber sido depositadas en el Registro Mercantil, como exige la cláusula 3.2. del PCAP, es presentada fuera de dicho plazo de tres días hábiles, por lo que la mesa de contratación acuerda la exclusión de la empresa UNIDAD DE MEDIOS ESCRITOS, S.A.U. en el Sublote 3.2.”

En atención a lo anterior, la Mesa acuerda proponer a la Junta de Gobierno Local la exclusión de UNIDAD DE MEDIOS ESCRITOS, S.A.U. en el sublote 1.2 y en el sublote 3.2.

La Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el día 16 de abril de 2025 adoptó entre otros el acuerdo concerniente a la exclusión de la recurrente de los referidos lotes.

Tercero. - El 12 de mayo de 2025 la representación de UNIDAD DE MEDIOS ESCRITOS, S.A.U. interpone recurso especial en materia de contratación en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que fue remitido a este Tribunal con entrada el 13 de mayo de 2025. Dicho recurso se interpone contra el acuerdo de exclusión de la oferta de la recurrente correspondiente al sublote 3.2, solicitando su anulación.

El 21 de mayo de 2025 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), solicitando la desestimación del recurso.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024 sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso sobre los acuerdos de adjudicación, dado que el acuerdo de exclusión impugnado se incluye en el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de abril de 2025 por el que se declara desierta la licitación del lote impugnado y se adjudica el resto de lotes.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado se ha presentado escrito de alegaciones por parte de EL RESURGIR MEDIA, S.L.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador excluido de la licitación del sublote 3.2 impugnado, por tanto, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acto impugnado fue adoptado el 16 de abril de 2025, y fue notificado el 21 de abril de 2025. Por su parte, el recurso fue interpuesto el 12 de mayo de 2025 en este Tribunal, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra el acto de exclusión contenido en el acuerdo de adjudicación de un acuerdo marco de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.b) y 2.c) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

El fondo del asunto se circunscribe a la valoración de la conformidad del acuerdo de exclusión de la oferta de la recurrente al sublote 3.2 por incumplimiento de la solvencia económica exigida en los pliegos.

1. Alegaciones de la recurrente.

Considera UNIDAD DE MEDIOS ESCRITOS, S.A.U. que la exigencia contenida en el pliego relativa a la presentación de las cuentas anuales "*con el sello de haber sido depositadas en el Registro Mercantil*" responde a una fórmula tradicional que actualmente carece de plena vigencia en los términos en los que se enuncia, pues en la actualidad el Registro Mercantil ya no emite documentos sellados físicamente. En consecuencia, la pretensión de exigir un sello físico sobre las cuentas anuales como único medio válido de acreditación del depósito resulta anacrónica y contraria al principio de equivalencia documental y a la realidad jurídica y técnica actual.

Opina que las cuentas anuales que presentó inicialmente ya contenían la información económico-financiera exigida por el pliego, pues tienen el mismo contenido que las

descargadas del Registro Mercantil, contando ambas con plena validez jurídica, siendo la ausencia del sello un defecto estrictamente formal que no afectaba al contenido material de la oferta.

Por ello entiende contraria a Derecho la exclusión basada en la supuesta ausencia de un elemento formal que ni está vigente en los términos pretendidos ni es exigible conforme a la práctica administrativa actual, resultando desproporcionada y contraria a los principios de libre concurrencia, eficiencia en la utilización de los recursos públicos, proporcionalidad e igualdad de trato, máxime cuando la documentación sustantiva fue aportada en tiempo y forma, y el pretendido defecto fue subsanado inmediatamente tras su notificación informal.

En apoyo de su argumento, cita la siguiente jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia:

- STS, Sala III, Sección 7ª, de 21 de septiembre de 2004 (Roj: STS 5838/2004): “*La subsanación está permitida cuando los errores afectan a aspectos formales que no alteran los requisitos sustantivos exigidos por la convocatoria (...) Una interpretación literalista (...) es contraria al principio de concurrencia*”.
- STS, Sala III, Sección 7ª, de 25 de mayo de 2015 (Roj: STS 2415/2015): “*La regla general es la preferencia por la subsanación de defectos formales en las licitaciones públicas para garantizar los principios de concurrencia y eficiencia (...)*”.
- TSJ de Navarra, Sentencia nº 935/2013, de 5 de noviembre: “*No puede comportar la exclusión de un licitador la falta de documentos formales, como un sello, cuando estos pueden ser subsanados sin afectar la igualdad de trato entre empresas*”.
- TSJ de Castilla y León (Valladolid), Sentencia nº 2347/2012: “*El principio antiformalista inspira el régimen de subsanación documental en materia de contratación pública, siendo preferible la conservación de los actos administrativos y el favorecimiento de la concurrencia*”.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Considera el órgano de contratación en su informe que procede la desestimación del recurso especial, en atención a los siguientes argumentos:

En primer término, no puede admitirse la impugnación indirecta de la cláusula del pliego que establece los medios de acreditación de la solvencia, por haber sido aceptada sin reservas por la empresa licitadora y no haber sido objeto de recurso en tiempo y forma.

De acuerdo con la cláusula 3.2.b) del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), la acreditación de la solvencia económica mediante cuentas anuales exige que éstas estén debidamente aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, extremo que debe ser acreditado, conforme se recoge literalmente, mediante "*cuentas anuales aprobadas con el sello de haber sido depositadas en el Registro Mercantil*". Y si bien es cierto que en la actualidad el Registro Mercantil ha sustituido los sellos físicos por sistemas electrónicos, ello no elimina la obligación de acreditar fehacientemente el depósito, siendo este el objeto real de la exigencia del pliego. A tal efecto, es plenamente admisible y suficiente el uso de documentos electrónicos firmados digitalmente por el Registrador Mercantil o que cuenten con Código Seguro de Verificación (CSV), los cuales sí constituyen prueba válida del depósito.

A su juicio, el argumento del recurrente según el cual la exigencia establecida en la cláusula 3.2 b) del PCAP sería desproporcionada o inadecuada debe considerarse inadmisibles por extemporáneo.

Por ello entiende que la Mesa de Contratación actuó conforme a Derecho al requerir a la empresa recurrente, mediante comunicación formal y clara, la subsanación de la acreditación de su solvencia económica y financiera, conforme a la cláusula 3.2.b) del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y al artículo 141.2 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

Y señala que la documentación presentada dentro del plazo concedido no acreditaba válidamente el cumplimiento de los requisitos de solvencia económica exigidos por carecer de toda acreditación de depósito del Registro Mercantil. Y que la documentación válida, incorporada el 14 de abril de 2025, fue aportada fuera del plazo legalmente establecido, motivo suficiente por sí solo para fundamentar la exclusión.

A ello se suma que, conforme al informe emitido por la Intervención General Municipal con fecha 19 de mayo de 2025, la empresa no cumplía materialmente con los umbrales exigidos en la cláusula 3.2 del PCAP, ni en términos de patrimonio neto ni de volumen de negocio, presentando además errores contables significativos en las cuentas anuales. Por tanto, incluso en un escenario hipotético de admisión formal de la documentación, no podría haber resultado adjudicataria por incumplimiento sustantivo de los requisitos.

3. Alegaciones de los interesados

El licitador EL RESURGIR MEDIA S.L. ha presentado escrito de alegaciones solicitando la desestimación del recurso por entender que el apartado 3.2. b) del PCAP de esta licitación, es claro al exigir la aportación de cuentas anuales aprobadas con el sello de haber sido depositadas en el Registro Mercantil, por lo que debe estarse a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP.

Apela a lo indicado en la Resolución del TACRC nº 747/2016: *“... cuando el legislador establece este procedimiento de calificación jurídica de los títulos presentados no lo hace pensando en que tienen un efecto puramente formal. Por el contrario, la actuación del Registrador acredita el cumplimiento de las condiciones de acceso...”*.

Por último, alega que no puede pretender la recurrente subsanar lo ya subsanado.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes, procede acudir al PCAP y a la regulación de la cuestión concernida: la acreditación de la solvencia económica. Dispone la cláusula 3.2 lo siguiente:

“3.2.- Solvencia económica y financiera.

La solvencia económica y financiera deberá acreditarse por uno o varios de los medios siguientes:

[...]

b) Para las sociedades mercantiles, sociedades civiles o equivalentes y profesionales incluidos en la sección primera del I.A.E.:

b.1 - El volumen anual de negocios referido al mejor ejercicio de los 3 últimos ejercicios disponibles (...)

b.2 - Un importe mínimo del Patrimonio Neto en el último ejercicio para el que esté vencida la obligación de aprobación de las cuentas anuales por importe igual o superior al valor anual estimado del contrato.

Para acreditar los apartados b.1 y/o b.2 y/o d.1 deberá aportarse cuentas anuales aprobadas con el sello de haber sido depositadas en el Registro Mercantil, si el empresario estuviera inscrito en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en el que deba estar inscrito, o copia del modelo 347” DECLARACIÓN ANUAL DE OPERACIONES CON TERCERAS PERSONAS”; o copia del modelo 200 “Impuesto sobre sociedades”, o modelo equivalente debidamente presentado ante la Agencia Tributaria correspondiente, o la cifra de negocios incluida en el certificado en vigor de la inscripción de la empresa en el registro oficial de Licitadores y empresas clasificadas del Sector Público.”

Comparte este Tribunal con el órgano de contratación y con el licitador que presenta alegaciones, la consideración de que la impugnación de esta cláusula por la recurrente una vez que conoce su exclusión, cuando participó en la licitación sin impugnarla en aquel momento, resulta extemporánea.

Los pliegos son la ley del contrato y vinculan por igual a los licitadores y al órgano de contratación, (Vid por todas STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido. En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna,

como hemos manifestado en numerosas resoluciones (173/2025, de 8 de mayo; 77/2025, de 27 de febrero).

La jurisprudencia viene admitiendo excepcionalmente la impugnación indirecta de los pliegos rectores de la licitación, consentidos por no haberse impugnado directamente. Para ello, deben probarse o las circunstancias a las que se refiere la jurisprudencia del TJUE o que incurran en motivos de nulidad de pleno derecho, motivos que se deben apreciar de forma excepcional y restrictiva.

La STS de 22 de marzo de 2021 resume de manera diáfana los criterios jurisprudenciales al respecto:

“1º Es jurisprudencia constante de esta Sala que los pliegos son la ley del contrato y una vez aceptados, al no impugnarse en plazo, no pueden ser impugnados extemporáneamente: se tienen por firmes y consentidos, sin perjuicio de acudir al procedimiento de revisión de oficio, todo ello conforme al artículo 34 de la LCSP 2011, hoy artículo 41 de la LCSP 2017 (cfr. la sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 4 noviembre 1997, apelación 1298/1992).

2º Tal regla general se basa en obvias razones de seguridad jurídica, por lo demás comunes a la preclusión de todo plazo impugnatorio, tanto si se trata de recursos administrativos ordinarios o el especial como el jurisdiccional; además en el ámbito contractual hay que añadir las razones de buena fe que presiden la vida del contrato: no la habrá si se aceptan y no se impugnan los pliegos, y se reacciona sólo cuando su aplicación resulta adversa.

3º En consecuencia, de no impugnarse los pliegos quedan convalidados, salvo que se inste su declaración de nulidad de pleno Derecho por el cauce ordinario de la revisión de actos firmes; y aun así la jurisprudencia siempre ha declarado que esa posibilidad debe administrarse con prudencia, debe ser una posibilidad apreciada excepcional y restrictivamente (cfr. sentencia 1615/2018, de 14 de noviembre, de esta Sección, recurso de casación 4753/2017).

4º A esta jurisprudencia se añade la ya citada sentencia eVigilo, que matiza la regla general de inatacabilidad de los pliegos consentidos. Así en lo procedimental el plazo preclusivo para impugnarlos se inicia cuando el licitador "tuvo o debiera haber tenido conocimiento de la alegada infracción", y en lo sustantivo esa infracción se concreta en qué pliegos le sean "incomprensibles o [carezcan] de claridad". En otras palabras, es posible la impugnación indirecta cuando un "licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta

el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión". Obviamente tales circunstancias deben estar probadas".

Aplicando el criterio jurisprudencial al caso que nos ocupa, procede destacar que no se aprecia que se den las exigencias requeridas por el TJUE en la Sentencia eVigilo de 12 de marzo de 2015 en cuanto que un "*licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión*" y tampoco se aprecia nulidad de pleno derecho.

Descartada la impugnación indirecta de la citada cláusula por responder a juicio de la recurrente a una fórmula tradicional que actualmente carece de plena vigencia en los términos en los que se enuncia, procede señalar que el depósito de cuentas en el Registro Mercantil, como ya señalamos en nuestra Resolución 407/2023, de 23 de noviembre, da fe del cumplimiento de los requisitos de presentación de los documentos a depositar (entre otros, certificación del acuerdo de aprobación de las cuentas y un ejemplar de las cuentas anuales, debidamente identificado en la certificación anterior).

La recurrente, en respuesta a los dos requerimientos efectuados, presentó sus cuentas anuales correspondientes a 2023, firmadas, pero sin acreditar el depósito de las mismas en el Registro Mercantil, sin código seguro de verificación (CSV), ni huella digital.

La exclusión acordada por la Mesa se funda en el incumplimiento, tras el requerimiento inicial y el de subsanación, del requisito de acreditación de depósito de cuentas en el Registro Mercantil, por lo que se considera ajustada a Derecho la exclusión de la recurrente, sin que sea posible admitir la documentación presentada con los requisitos establecidos en el pliego, fuera de plazo, pues estaríamos ante una subsanación extemporánea de lo ya subsanado. Como hemos resuelto en reiteradas ocasiones, no

cabe la doble subsanación, que infringiría el principio de igualdad de trato entre los licitadores (resoluciones 97/2024, 319/2018).

A juicio de este Tribunal el error en la remisión de la documentación es solo imputable al licitador, que no puede pretender que se le vuelva a dar plazo, debiendo el Ayuntamiento decidir la admisión de la documentación aportada por el licitador en el momento procesal oportuno del trámite del artículo 150 LCSP y su posterior subsanación.

En consecuencia, considera este Tribunal que procede la desestimación del recurso.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de UNIDAD DE MEDIOS ESCRITOS, S.A.U., contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, de fecha 16 de abril de 2025, por el que se declara desierto el Lote 1-sublote 1.2 y se adjudican el resto de lotes, acuerdo que a su vez contiene la exclusión de las ofertas presentadas por ese licitador en el sublote 1.2 y sublote 3.2 del “*Acuerdo marco del Servicio de Publicidad Ordinaria en medios Impresos, radiofónicos y digitales en el Marco de la Publicidad y Promoción Institucional del Ayuntamiento de Alcalá de Henares y de sus organismos y empresas públicas en el entorno de la Difusión Local*”, licitado por ese Ayuntamiento, con número de expediente 6729.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL