



Expediente 55/2019

Materia: Subsanación de documentos en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

ANTECEDENTES

El Director General de la entidad pública “VALENCIA PARQUE CENTRAL ALTA VELOCIDAD 2003 S.A.” ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“1. Conforme con la LCSP 2017, el plazo que se concede a los licitadores para subsanar las omisiones y errores en la presentación de documentos de capacidad y solvencia del sobre A de un procedimiento abierto es de tres días hábiles, por efecto del artículo 141 LCSP. La PCSP registra las comunicaciones o notificaciones que se producen entre promotor del contrato y licitadores.

En el caso real que suscita la duda, la notificación se remite a los licitadores el 9 de octubre, de forma que los tres días hábiles finalizarían el 14 de octubre.

Ahora bien, uno de los estados que registra la Plataforma es “Leído (fecha ...)”. En el caso real hubo un licitador que, a diferencia de todos los demás, no presentó los documentos de subsanación el día 14. En el caso de este licitador la PCSP registra “Leído 17 de octubre”, ocho días naturales después de emitida la comunicación/notificación. Nótese que la PCSP no le impide acceder a la notificación, aunque ya hayan transcurrido los tres días hábiles que se otorgan para su atención.

Por su lado, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo, establece en su artículo 43 que:



“1. Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo.

A los efectos previstos en este artículo, se entiende por comparecencia en la sede electrónica, el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación.

“2. Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido.

Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.”

Dado el contenido de este artículo pareciera que

El acceso al contenido por parte del licitador se produciría con el estado “Leído...” de la PCSP. Debieran concatenarse los plazos de la Ley 39/2015 y la LCSP, de forma que el Órgano de Asistencia debería esperar al menor de los dos plazos totales resultantes de (a) tres días hábiles después del registro del último licitador en “leer” la comunicación/notificación, siempre que se produzca dentro de los diez días naturales después de emitida la misma o (b) esperar diez días naturales desde la comunicación/notificación, como máximo, para que todos los licitadores la hayan “leído”, antes de entenderla rechazada por aquellos licitadores que no lo hayan hecho. En el caso real que nos ocupa, ya no cabe el estado de “Notificación rechazada”, porque ha sido “leída” sin haber transcurrido diez días naturales desde la emisión por la PCSP de la comunicación/notificación. desde su, (sic) el órgano de Asistencia debería esperar



recibir la documentación de subsanación hasta el día 22 de octubre (dado que 19 y 20 son inhábiles).

2. Ahora bien, también hay opiniones expertas que consideran que los Pliegos de Cláusulas son la Ley del contrato y de la licitación y vinculan tanto a los licitadores que con la mera presentación de su oferta asumen el contenido íntegro de los mismos como a los miembros del órgano de Asistencia a la hora de aplicarlos. El licitador en cuestión no ha recurrido los pliegos. Al no haberlo hecho asume, insiste, las reglas de comunicaciones y plazos de subsanación que se señalan en los mismos. Los Pliegos son meridianamente claros en cuanto a los medios de comunicación durante la licitación y las notificaciones a practicar tras la misma. Las primeras se hacen a través de la PCSP y a esta regla se tiene que adaptar. El plazo para subsanar también está claro en los Pliegos.

Asimismo, las comunicaciones que se realizan a través de la PCSP, no les es de aplicación el régimen de notificaciones de la Ley 39.

3. Por último, la disposición decimoquinta de la LCSP establece que:

“1. Las notificaciones a las que se refiere la presente Ley se podrán realizar mediante dirección electrónica habilitada o mediante comparecencia electrónica.

Los plazos a contar desde la notificación se computarán desde la fecha de envío de la misma o del aviso de notificación, si fuera mediante comparecencia electrónica, siempre que el acto objeto de notificación se haya publicado el mismo día en el Perfil de contratante del órgano de contratación. En caso contrario los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por el interesado.

Como consecuencia de esta Disposición Adicional pareciera que los plazos en general, y, en particular, el plazo de subsanación debiera contarse desde la fecha de



comunicación independientemente de la fecha en que el licitador acceda al contenido de la misma.

Expuesto lo anterior se solicita conocer el criterio de la Junta Consultiva al respecto de:

(a) Cuál es el estado en la PCSP (enviado o leído) con el que se inicia el cómputo de los plazos de la contratación.

(b) Cual sea la respuesta, ¿está implantada en la PCSP la funcionalidad de permitir/rechazar la respuesta del licitador en función de los plazos o bien debe controlarse por el Órgano de Asistencia mismo?”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. El Director General de la entidad pública “VALENCIA PARQUE CENTRAL ALTA VELOCIDAD 2003 S.A.” nos plantea dos cuestiones referentes a un caso concreto que se le ha presentado respecto de un contrato singular. A estos efectos es preciso recordar que la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado únicamente puede evacuar informes en los términos previstos en el artículo 328 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, desarrollado a estos efectos en el Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, por el que se establece el régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en virtud del cual los informes de la Junta Consultiva solo podrán recaer sobre cuestiones de contratación pública que revistan carácter general, careciendo de competencia para emitir informes en relación con casos concretos y determinados, sobre un expediente concreto o un contrato en particular o sobre cláusulas específicas a incluir en los pliegos, cuestiones todas ellas para las cuales las entidades públicas disponen del correspondiente servicio o asesoría jurídicos.



A este respecto, cabe recordar los criterios de esta Junta expuestos, entre otros, en sus informes de 18 de noviembre de 1996 (informe 62/96), de 17 de marzo y 11 de noviembre de 1998 (expedientes 46/98 y 31/98), de 30 de octubre de 2000 (expediente 32/00), 5 de marzo de 2001 (expediente 54/00), de 28 de octubre de 2011 (expediente 23/11), en el doble sentido de que a la Junta Consultiva no le corresponde emitir informes en expedientes concretos de los distintos órganos de contratación, ni sustituir las funciones que los preceptos legales vigentes atribuyen a órganos distintos de esta Junta, como sucede, por ejemplo, con el examen y valoración de las proposiciones de los interesados, el informe preceptivo de los pliegos o las peticiones que pueden formular en expedientes concretos o relativas a un contrato concreto.

Por tanto, la respuesta a la presente consulta se centrará únicamente en aspectos generales de la contratación pública, en atención a las específicas cuestiones que nos han sido planteadas.

2. Antes de entrar en el análisis concreto de cada una de ellas conviene traer a colación una reflexión general sobre la finalidad del uso de los medios electrónicos en la tramitación de los procedimientos de contratación pública, tal y como ésta se expresa en el considerando 52 de la Directiva 2014/24/UE conforme a la cual: *“Los medios de información y comunicación electrónicos pueden simplificar enormemente la publicación de los contratos y aumentar la eficiencia y la transparencia de los procedimientos de contratación.”* Es decir, los principios básicos para el uso de los medios electrónicos en los procedimientos de contratación pública tienen sus raíces en la eficiencia, en la celeridad y en la transparencia.

3. La primera de las dos cuestiones que se nos remiten inquiriere una cuestión muy concreta, esto es, cuál de los estados descritos en la Plataforma de Contratación del Sector Público (enviado o leído) es el que permite iniciar el cómputo de los plazos



legalmente establecidos en el caso de la presentación de la documentación referente al cumplimiento de los requisitos previos para contratar.

Cabe recordar que, como ya señalamos en nuestro informe 85/2018 que la LCSP reconoce la posibilidad de subsanar los defectos que se hayan producido en la documentación que han de aportar los licitadores siempre que tal defecto tenga el carácter de subsanable. Cuando se produce la tramitación electrónica del procedimiento la Plataforma de Contratación del Sector Público recoge y deja constancia de los requerimientos de subsanación y de la documentación remitida para subsanar el defecto observado y de sus fechas. Es cierto que, aunque un licitador haya accedido al requerimiento de subsanación una vez transcurrido el plazo para subsanar, la Plataforma de Contratación del Sector Público no le impide acceder a la notificación. No obstante, la Plataforma de Contratación del Sector Público sí que impide, transcurrido el plazo, la elaboración y envío telemático del sobre electrónico que contiene los documentos de subsanación, cosa que acontece porque en la comunicación electrónica que se remite al licitador se establece la fecha y la hora hasta las cuales puede remitir su respuesta, formando estos datos parte de la comunicación electrónica remitida. Esta funcionalidad representa una garantía de buen funcionamiento de la Plataforma de Contratación del Sector Público y una notable facilidad para los órganos de contratación.

La consulta cita las normas que sobre la notificación realizada por medios electrónicos contiene el artículo 43 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y plantea la posibilidad de conjugar su contenido con las disposiciones de la LCSP sobre esta cuestión. No coincide esta Junta Consultiva con tal criterio. Tanto el artículo 141 de la LCSP que establece claramente un plazo de tres días al empresario para que corrija los defectos observados, como la Disposición Adicional 15ª, que fija la regla según la cual los plazos a contar desde la notificación se computarán desde la fecha de envío de la misma o del aviso de notificación, si fuera mediante comparecencia electrónica, siempre que el acto objeto de notificación se haya publicado el mismo día en el Perfil



de contratante del órgano de contratación, establecen normas completas, claras y precisas, que no requieren ser suplidas ni completadas por la normativa general. Señalamos en nuestro informe 1/2018 a este respecto que *“Por tanto, aun cuando la Disposición final cuarta nos recuerde que los procedimientos regulados en esta Ley se regirán subsidiariamente, por los preceptos establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en sus normas complementarias, lo cierto es que en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público se establece un sistema específico y concreto de notificación por medios exclusivamente electrónicos, sistema que sólo en los casos expresamente exceptuados en la propia Ley o respecto de aquellos aspectos en que exista una laguna legal, que no es lo que ocurre en el presente caso, podrá verse completado mediante la aplicación de las normas supletorias, que son las generales del procedimiento administrativo.”*

La Plataforma de Contratación del Sector Público ha diseñado un sistema que sigue los mandatos de la LCSP, razón por la cual a las notificaciones efectuadas por la misma no se han de aplicar las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por esta razón, en contestación a la primera de las cuestiones que nos plantea la entidad consultante hay que concluir que conforme a lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta de la LCSP el plazo de subsanación de la documentación referente a los requisitos previos para contratar ha de contarse desde la fecha de la comunicación que, a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, le haya dirigido al licitador el órgano de contratación, con independencia de la fecha en que el licitador acceda al contenido de la misma, siempre que se cumpla la condición de que el acto objeto de notificación se haya publicado el mismo día en el Perfil de contratante del órgano de contratación.

Consecuentemente, el estado de la Plataforma de Contratación del Sector Público con el que se inicia el cómputo de los plazos para proceder a la subsanación de la



documentación correspondiente a los requisitos previos para contratar es el de “*enviado*” puesto que el envío de la comunicación de aviso de remisión de la comunicación electrónica correspondiente a la necesidad de subsanación es simultáneo a su puesta a disposición del licitador en la Plataforma de Contratación del Sector Público y, además, el licitador puede acceder a la comunicación electrónica correspondiente directamente desde dicho correo de aviso mediante un enlace *ad hoc*.

A todo ello hay que añadir que la dirección de correo a la que se remiten los correos electrónicos de aviso de remisión de comunicaciones electrónicas es siempre la indicada por el licitador para el procedimiento de contratación de que se trate. El licitador debe actuar con la suficiente diligencia a la hora de atender a los correos electrónicos que se le remitan a tal dirección y debe ser responsable de su falta.

4. En la segunda cuestión que plantea la entidad consultante se pregunta si está implantada en la Plataforma de Contratación del Sector Público la funcionalidad de permitir o rechazar la respuesta del licitador en función de los plazos concedidos para la subsanación o si tal circunstancia debe controlarse por el Órgano de Asistencia correspondiente.

En efecto, como se ha indicado anteriormente, una vez transcurrido el plazo máximo de respuesta establecido (que habrá sido indicado en la comunicación electrónica correspondiente), el licitador no podrá ni elaborar una respuesta ni remitirla telemáticamente por medio de la Plataforma de Contratación del Sector Público, lo que hemos visto constituye una garantía de buen funcionamiento de la Plataforma. Cabría la posibilidad de que presentara la documentación tardíamente por medios externos a la Plataforma de Contratación del Sector Público. En tal caso la mesa de contratación, la junta de contratación o el propio órgano de contratación debería valorar conforme a las circunstancias del caso si, efectivamente hay causa para entender que la respuesta es extemporánea, procediendo la exclusión del licitador en cuestión.



A ello hay que añadir que el incumplimiento de las reglas sobre aportación de la documentación por medios electrónicos supone un incumplimiento de las reglas contenidas en las disposiciones adicionales 15ª y 16ª de la LCSP e, incluso, un posible incumplimiento del pliego que impediría tener en consideración la documentación remitida, tal como ya expusimos en nuestro informe 2/2018. Efectivamente, en tal informe señalamos lo siguiente:

“establecida la obligación para todos los licitadores de presentar electrónicamente las proposiciones, no tiene sentido la aplicación del otorgamiento de un trámite de subsanación para aquellos que, incumpliendo la obligación legal, presentan la documentación en papel, beneficiándose de algún tipo de ventaja, como una posible ampliación singular del plazo para presentar las proposiciones por la vía exigida legalmente.

Aún en el caso de que la documentación se hubiera presentado con anticipación a la terminación del plazo de presentación de la documentación, los principios señalados de publicidad, transparencia, igualdad de trato y no discriminación, unido a la necesaria seguridad jurídica, postulan un tratamiento común a todos los licitadores, de forma que sea en el momento de valoración de toda la documentación, cuando la mesa o el órgano correspondiente determine la exclusión de las proposiciones que incumplan lo dispuesto en la Ley y en el pliego, en particular por el incumplimiento de la obligación de presentación electrónica de la documentación, sin aplicar el trámite de subsanación previsto en el artículo 68.4 de la Ley 39/2015.

Finalmente, y a mayor abundamiento, recogida en el pliego la exigencia de la presentación electrónica de las ofertas de acuerdo con la disposición adicional decimoquinta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la obligatoriedad de su presentación por este medio se convierte en inexcusable ya que los pliegos son la ley del contrato que obligan tanto a la Administración contratante como al licitador que presenta una proposición a una licitación determinada. En este



sentido se pronuncia expresamente el artículo 139 de la Ley 9/2017, cuyo apartado 1 señala que “Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna”, en términos similares al artículo 145.1 del TRLCSP.”

En mérito a las anteriores consideraciones la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado realiza las siguientes

CONCLUSIONES.

Conforme a la LCSP, el estado de la Plataforma de Contratación del Sector Público con el que se inicia el cómputo de los plazos para proceder a la subsanación de la documentación correspondiente a los requisitos previos para contratar es el de “*enviado*”.

La Plataforma de Contratación del Sector Público tiene implantada una funcionalidad que automáticamente impide la respuesta extemporánea del licitador en la subsanación de la documentación correspondiente a los requisitos previos para contratar. En caso de que la respuesta se verifique de modo ajeno a la Plataforma de Contratación del Sector Público deberá ser el órgano de asistencia, si existe, o el de contratación mismo el que determine si la documentación es extemporánea y procede la exclusión del licitador.