



Recurso nº 1294/2015 C.A. Región de Murcia 86/2015

Resolución nº 116/2016

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, 12 de febrero de 2016

VISTO el recurso interpuesto por D. D.E.V. contra la resolución adoptada por el Excmo. Ayuntamiento de Mazarrón (Región de Murcia), de fecha 6 de noviembre de 2015 por la que se acuerda rechazar la oferta presentada por el D. E. V., al haber tenido entrada en el Registro del órgano de contratación con posterioridad al vencimiento del plazo de presentación de proposiciones fijado en el Pliego, en relación con el contrato de servicios de «Asistencia Letrada y Asesoría Jurídico-Económica» convocado por el mismo, este Tribunal en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES

Primero. En fecha 20 de agosto de 2015, fue publicado en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM) el anuncio de licitación del contrato de servicios de «Asistencia Letrada y Asesoría Jurídico-Económica» por el Ayuntamiento de Mazarrón (exped. núm. 8/2015), que asimismo fue objeto de publicación en el perfil de contratante, con un valor estimado de 480.000,00. Euros.

Segundo. La **cláusula 14 del Pliego de cláusulas administrativas (PCAP)**, se refiere a la presentación de las proposiciones por los licitadores, al señalar que *«Las proposiciones para la licitación se presentarán en sobres cerrados y firmados por el licitador o persona que lo represente, debiendo figurar en el exterior de cada uno de ellos la denominación del contrato al que licitan, el nombre y apellidos del licitador o razón social de la empresa y su correspondiente NIF o CIF. En su interior se hará constar una relación numérica de los documentos que contienen.»*

Los sobres se presentarán en el Registro General del Ayuntamiento de Mazarrón, sito en C/ San Antonio esquina C/Ana Moreno, nº 1, planta baja, en horario de oficina (de



9:00 a 14:00 horas) dentro del plazo de 15 días naturales contados a partir del siguiente al de la publicación del anuncio en el Boletín Oficial de la Región de Murcia. En caso de que la finalización del plazo se produzca en sábado, las proposiciones podrán ser presentadas hasta el día hábil siguiente.

De igual modo, las proposiciones podrán ser presentadas por correo. En tal caso, el empresario deberá justificar la fecha y hora de imposición del envío en la oficina de Correos que habrá de ser anterior a la finalización del plazo de presentación de proposiciones y anunciar al órgano de contratación la remisión de la oferta mediante télex, fax (968599215) o telegrama en el mismo día.

Sin la concurrencia de ambos requisitos no será admitida la documentación si es recibida por el órgano de contratación con posterioridad a la fecha y hora de la terminación del plazo señalado en el anuncio.

Transcurridos, no obstante, diez días siguientes a la indicada fecha sin haberse recibido la documentación, ésta no será admitida en ningún caso.

Cada licitador no podrá presentar más de una proposición. Tampoco podrá suscribir ninguna proposición en unión temporal con otros empresarios si lo ha hecho individualmente o figurar en más de una unión temporal. La infracción de estas normas dará lugar a la no admisión de todas las proposiciones por él suscritas.

La presentación de proposiciones supone la aceptación incondicional por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones previstas en los pliegos que rigen el contrato, sin salvedad o reserva alguna.

En lo que concierne a las variantes, no se admiten variantes en el presente pliego objeto de licitación».

Tercero. El 4 de septiembre de 2015 a las 13:23 horas, el recurrente presentó para ante el Excmo. Ayuntamiento de Mazarrón en el Registro de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia documentación que consideró oportuna para tomar parte en el procedimiento de licitación. Este escrito y documentación tuvo entrada en el Registro del Excmo. Ayuntamiento de Mazarrón el 9 de septiembre de 2015.



Cuarto. Notificada la resolución de exclusión el 17 de noviembre de 2015, por parte de D. D.E.V. se presentó escrito anunciando y formulando la interposición de recurso especial en materia de contratación el 2 de diciembre de 2015.

Quinto. Se ha aportado por el órgano de contratación informe respecto de cada uno de los recursos. También se han formulado escritos de alegaciones por parte de ABOGADOS Y CONSULTORES DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, S.L y D. DIEGO GARCERAN GARCÍA.

Sexto. El 14 de enero de 2016 se concedió por la Secretaría del Tribunal la medida de suspensión del expediente de contratación, en virtud de acuerdo de delegación de 21 de febrero de 2014.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. Se impugna por parte de D. D.E.V. el acuerdo de exclusión del contrato de servicios de «Asistencia Letrada y Asesoría Jurídico-Económica» convocado por Excmo. Ayuntamiento de Mazarrón.

Segundo. Se ha cumplido las prescripciones formales y de plazo en la interposición del recurso.

Tercero. La legitimación activa de las partes recurrentes se fundamenta por las mismas en el artículo 42 del TRLCSP (Real Decreto Legislativo 3/2011, 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público), al haber concurrido a la licitación de la que ha resultado excluido.

Cuarto. El acto impugnado es susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con el artículo 40 TRLCSP. El recurso se ha presentado dentro del plazo previsto en el artículo 44 TRLCSP, de quince días hábiles desde la publicación de la resolución de adjudicación.

Quinto. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverla de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del TRLCSP y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre atribución de competencia de recursos contractuales.



Sexto. Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en multitud de ocasiones acerca de la cualidad de *lex contractus* de los pliegos, una vez éstos adquieren firmeza. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de Marzo de 2001 (Sección Séptima) y otras resoluciones de este Tribunal (178/2013, 17/2013 y 45/2013) en la que se afirma que *«esta Sala Tercera ha recordado, en sentencia de 6 de febrero de 2001, la conocida doctrina jurisprudencial en cuya virtud el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como los que soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases, pues, en efecto, si una entidad licitante se somete al concurso tal y como ha sido convocado, sin impugnar, en ningún momento, las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su correspondiente oferta y prestando su consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carecerá de legitimación para impugnarlo después, contraviniendo sus propios actos, cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones que, obviamente, pretendía»*. Este criterio se mantiene en la resolución 321/2013, donde, con cita de la 178/2013, se precisa que la falta de impugnación de los pliegos hace *«inviabile la posibilidad de que se invoque posteriormente su supuesta improcedencia o ilegalidad para impugnar la adjudicación ya efectuada en favor de la proposición más conveniente a otro licitador, tanto más cuando que existe un trámite especialmente concebido para poder impugnar los citados Pliegos en su fase inicial mediante el recurso especial en materia de contratación contra “los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación”»*. Por otro lado, tiene declarado este Tribunal que el Pliego de Cláusulas Administrativas constituye la ley de contrato a la que deben sujetarse los licitadores, así como el propio órgano de contratación. Al efecto, hemos de partir del valor vinculante del Pliego aprobado por el órgano de contratación. El Pliego constituye *«auténtica lex contractus, con eficacia jurídica no sólo para el órgano de contratación sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación»*. Como se señala en la Resolución 410/2014, de 23 de mayo *«siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, hemos de recordar que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares es la Ley que rige la contratación entre las partes y al Pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de*



conurrencia ni el de igualdad (resolución 47/2012, de 3 de febrero, recurso 047/2012). En efecto, abundando en dicha afirmación hemos de traer a colación la resolución 253/2011 “a los efectos de lo concluido en el punto anterior de esta resolución, es menester recordar, que de acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el sintetizado en el brocardo “pacta sunt servanda” con los corolarios del imperio de la buena fe y del non licet contra los actos propios y, en segundo lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá que estarse al sentido literal de sus cláusulas (Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de marzo 2001, 8 de junio de 1984 o 13 de mayo de 1982). Jurisprudencia más reciente como la que se deriva de la Sentencia de la Sección 4ª, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009 se refiere a la interpretación literal o teleológica (si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato”. No se puede olvidar que el artículo 1.282 del Código Civil, en relación con el alcance y el contenido de las reglas interpretativas en materia contractual, exige tener en cuenta para juzgar la intención de los contratantes, los actos de aquellos coetáneos y posteriores al contrato. En última instancia, es necesario apuntar que una interpretación distinta llevaría a una interpretación del pliego en contra de su contenido natural, lo cual implicaría una grave vulneración del principio de seguridad jurídica y una ruptura del principio de igualdad, para aquellos licitadores que han respetado el contenido del pliego de cláusulas aquí discutidas».

Séptimo. Pues bien, como se ha expuesto en los antecedentes, la cláusula 14 del PCAP, como su homólogo artículo 80 del Reglamento General de la Ley de Contratos de la Administración Pública, está prevista para la presentación de las proposiciones dentro del plazo señalado al efecto, así como para fijar un límite temporal a las que, presentadas con arreglo a las previsiones normativas y convencionales, no hayan tenido entrada en el Registro del órgano de contratación dentro del plazo de diez días al vencimiento del fijado en los Pliegos. De ahí que, aunque no se diga expresamente, si la proposición tiene



entrada en el registro del órgano de contratación dentro del plazo señalado al efecto, puede presentarse ante otros registros u entidades distintas de las señaladas, si bien bajo la responsabilidad del presentante en caso de no tener entrada en el registro del órgano de contratación en los plazos fijados. El artículo 80 RGCAP señala que «1. La documentación para las licitaciones se presentará en sobres cerrados, identificados, en su exterior, con indicación de la licitación a la que concurren y firmados por el licitador o la persona que lo represente e indicación del nombre y apellidos o razón social de la empresa. En el interior de cada sobre se hará constar en hoja independiente su contenido, enunciado numéricamente. Uno de los sobres contendrá los documentos a que se refiere el artículo 79.2 de la Ley y el otro la proposición, ajustada al modelo que figure en el pliego de cláusulas administrativas particulares, conteniendo, en los concursos, todos los elementos que la integran, incluidos los aspectos técnicos de la misma. No obstante, cuando se haga uso de lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Ley, en el sentido de concretar la fase de valoración en que operarán los criterios de adjudicación, el sobre de la proposición económica contendrá exclusivamente ésta, y se presentarán, además, tantos sobres como fases de valoración se hayan establecido. 2. Los sobres a que se refiere el apartado anterior habrán de ser entregados en las dependencias u oficinas expresadas en el anuncio o enviados por correo dentro del plazo de admisión señalado en aquél, salvo que el pliego autorice otro procedimiento, respetándose siempre el secreto de la oferta. 3. En el primer caso, las oficinas receptoras darán recibo al presentador, en el que constará el nombre del licitador, la denominación del objeto del contrato y el día y hora de la presentación. 4. Cuando la documentación se envíe por correo, el empresario deberá justificar la fecha de imposición del envío en la oficina de Correos y anunciar al órgano de contratación la remisión de la oferta mediante télex, fax o telegrama en el mismo día. También podrá anunciarse por correo electrónico, si bien en este último caso sólo si se admite en el pliego de cláusulas administrativas particulares. El envío del anuncio por correo electrónico sólo será válido si existe constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas y del contenido íntegro de las comunicaciones y se identifica fidedignamente al remitente y al destinatario. En este supuesto, se procederá a la obtención de copia impresa y a su registro, que se incorporará al expediente. Sin la concurrencia de ambos requisitos no será admitida la documentación si es recibida por el órgano de contratación con posterioridad a la fecha y hora de la terminación del plazo señalado en el anuncio. Transcurridos, no obstante, diez



días siguientes a la indicada fecha sin haberse recibido la documentación, ésta no será admitida en ningún caso. 5. Una vez entregada o remitida la documentación, no puede ser retirada, salvo que la retirada de la proposición sea justificada. Terminado el plazo de recepción, los jefes de las oficinas receptoras expedirán certificación relacionada de la documentación recibida o de la ausencia de licitadores, en su caso, la que juntamente con aquélla remitirán al Secretario de la mesa de contratación o al órgano de contratación cuando en los supuestos en que se adjudique el contrato por procedimiento negociado no se constituya la misma. Si se hubiese anunciado la remisión por correo, con los requisitos establecidos en el apartado anterior, tan pronto como sea recibida y, en todo caso, transcurrido el plazo de diez días indicado en el mismo, los jefes de las oficinas receptoras expedirán certificación de la documentación recibida para remitirla, igualmente, al Secretario de la mesa de contratación. 6. En el procedimiento negociado las ofertas se presentarán ante el órgano de contratación en los plazos y en la forma que se determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares, sin perjuicio de los plazos previstos en los artículos 140.2, 181.2 y 209.2 de la Ley y en las condiciones establecidas en los artículos 91, 92 y 93 de este Reglamento».

Este Tribunal ha resuelto, siguiendo la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (informes 39/98, 16 de diciembre de 1998, 38/99, de 12 de noviembre de 1999, 7/00, 11 de abril de 2000, 51/07, de 29 de octubre de 2007 y el 61/07, de 24 de enero de 2008, a propósito tanto del precedente artículo 100 de Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE), como del vigente artículo 80.4 del RGLCAP, precepto que la JCCA ha declarado acorde con la Directiva 2004/18/CE, y antes con las Directivas 93/37/CEE, 93/36/CEE y 92/50/CEE, que también admiten expresamente la posibilidad del envío de proposiciones por correo). En particular, conviene traer a colación sendas resoluciones de este Tribunal, que analizan pormenorizadamente el cumplimiento de estos requisitos, tanto en la presentación por correo, como en la presentación ante otras dependencias distintas de las señaladas en el PCAP.

Así, en primer lugar, en la Resolución 190/2014, de 7 de marzo, se analiza la doctrina de la JCCA y se precisa que *«el artículo 80 del RGLCAP se ocupa de la forma de presentación de la documentación por los licitadores, señalando en su apartados 2 y 4 lo siguiente.*



“2. Los sobres a que se refiere el apartado anterior habrán de ser entregados en las dependencias u oficinas expresadas en el anuncio o enviados por correo dentro del plazo de admisión señalado en aquél, salvo que el pliego autorice otro procedimiento, respetándose siempre el secreto de la oferta.

(...)

4. Cuando la documentación se envíe por correo, el empresario deberá justificar la fecha de imposición del envío en la oficina de Correos y anunciar al órgano de contratación la remisión de la oferta mediante télex, fax o telegrama en el mismo día. También podrá anunciarse por correo electrónico, si bien en este último caso sólo si se admite en el pliego de cláusulas administrativas particulares. El envío del anuncio por correo electrónico sólo será válido si existe constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas y del contenido íntegro de las comunicaciones y se identifica fidedignamente al remitente y al destinatario. En este supuesto, se procederá a la obtención de copia impresa y a su registro, que se incorporará al expediente.

Sin la concurrencia de ambos requisitos no será admitida la documentación si es recibida por el órgano de contratación con posterioridad a la fecha y hora de la terminación del plazo señalado en el anuncio.

Transcurridos, no obstante, diez días siguientes a la indicada fecha sin haberse recibido la documentación, ésta no será admitida en ningún caso.”

La JCCA ha examinado abundantemente la cuestión relativa a la presentación de proposiciones en las oficinas de Correos, siendo de destacar los informes 39/98, 16 de diciembre de 1998, 38/99, de 12 de noviembre de 1999, 7/00, 11 de abril de 2000, 51/07, de 29 de octubre de 2007 y el 61/07, de 24 de enero de 2008, a propósito tanto del precedente artículo 100 de Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE), como del vigente artículo 80.4 del RGLCAP, precepto que la JCCA ha declarado acorde con la Directiva 2004/18/CE, y antes con las Directivas 93/37/CEE, 93/36/CEE y 92/50/CEE, que también admiten expresamente la posibilidad del envío de proposiciones por correo.



Así, por lo que aquí importa, el Informe 39/98, de 16 de diciembre de 1998, en su consideración 2, distingue el distinto alcance de los requisitos establecidos por el precepto -entonces el artículo 100 del RGCE-, la presentación de la proposición en la oficina de Correos, el anuncio del envío y su justificación mediante télex, fax o telegrama al órgano de contratación, y la recepción de las proposiciones dentro de los diez días siguientes a la fecha de terminación del plazo señalada en el anuncio, señalando respecto de estos dos últimos:

“(...) Los transcritos párrafos cuarto y quinto del artículo 100 del Reglamento fueron introducidos en su texto por el Real Decreto 2528/1986, de 28 de noviembre, con la finalidad de prever la presentación de proposiciones por correo que, establecida en las Directivas comunitarias entonces en vigor (Directiva 71/305/CEE sobre contratos de obras, y Directiva 77/62/CEE, sobre contratos de suministro) no recogía la legislación española. Por ello se establece una norma específica consistente en anunciar por télex o telegrama el envío por correo de la proposición, justificando la fecha de imposición del envío y cumplidos estos dos requisitos admitir las que se reciban durante diez días naturales siguientes a la fecha de terminación del plazo señalada en el anuncio.

Con ello las normas reglamentarias no olvidan que lo decisivo es la recepción por el órgano de contratación de la respectiva proposición, siendo los requisitos establecidos (anuncio del envío y su justificación) y los efectos (ampliación en diez días naturales para la indicada recepción) elementos accidentales que cumplen la finalidad de resolver la falta de inmediatividad entre presentación y recepción que se da en la presentación por correo y que no existe en la presentación ante el órgano de contratación, en la que los actos de presentación por el licitador y recepción por el órgano de contratación se producen de forma simultánea. Por otra parte, la necesidad de que la licitación no permanezca indefinidamente abierta a la espera de proposiciones cuyo envío se ha anunciado y justificado explica la ampliación del plazo en diez días naturales que se produce en estos casos. (...)”». Analiza a continuación la doctrina de la JCCA en relación con el requisito de la justificación de la fecha de imposición y anuncio de la remisión de oferta, requisitos estos últimos que no se acredita por la recurrente haber sido cumplidos. Por otro lado, en segundo lugar, y a propósito de la presentación ante otros órganos administrativos, la Resolución 7/2012, 10 de enero de 2013 señala el sistema de fuentes



aplicable a la contratación administrativa, en virtud de la Disposición final 3.^a.1 TRLCSP a tenor de la cual «*los procedimientos regulados en esta Ley se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y normas complementarias*». Pues bien, la Resolución de referencia confirmó la exclusión de un licitador que había presentado la oferta ante los órganos de una Administración distinta de la contratante.

En el presente supuesto, los únicos lugares habilitados para la presentación de la documentación eran las oficinas de Correos y el Registro del Excmo. Ayuntamiento de Mazarrón. Aplicando sendos criterios procede la desestimación del presente recurso, en primer lugar, rechazando la aplicación supletoria de la Ley 30/1992, al existir normativa específica en orden a la presentación de las proposiciones y no existir vacío legal alguno que colmar con esta norma. De igual modo, tanto el Pliego como el Reglamento precisan como órganos ante los que presentar la documentación Correos y los registros del órgano de contratación, por lo que no resulta admisible la presentación ante órganos de distinta Administración, salvo que tenga entrada en el registro del órgano de contratación antes del vencimiento del plazo de presentación. En el presente supuesto, la documentación fue presentada ante el Registro de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a las 13:22 horas del último día fijado para la presentación. Por otro lado —y aunque a los efectos del presente recurso carezca de relevancia alguna— no se justificó ante el órgano de contratación la fecha de la imposición y anuncio de la remisión de la oferta. Estos requisitos son esenciales en caso de presentarse la oferta en las oficinas de Correos y no se han cumplido en la presente reclamación, por lo que —aun de admitir la eventual supletoriedad que pretende la recurrente— el recurso debería correr la misma suerte desestimatoria. Atendido, en definitiva, que la oferta tuvo entrada en el Registro del órgano de contratación el 9 de septiembre de 2015 y que el plazo vencía el 4 de septiembre anterior, el recurso debe ser desestimado al ajustarse plenamente a Derecho la exclusión acordada.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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



Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. D.E.V., contra la resolución adoptada por el Excmo. Ayuntamiento de Mazarrón (Región de Murcia), en relación con el contrato de servicios de «Asistencia Letrada y Asesoría Jurídico-Económica».

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación.

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 sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, 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 arts. 10.1, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.