



Recurso nº 1050/2018

Resolución nº 1023/2018

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

En Madrid, a 12 de noviembre de 2018.

VISTO el recurso interpuesto por D. I.L.D.A.M., en representación de la empresa VALORIZA FACILITIES, S.A.U., contra el acuerdo de inadmisión de la oferta presentada por dicha empresa para los lotes 4, 6, 8, 9 y 18 del contrato de “*Servicio de limpieza integral de edificios, locales y dependencias estatales ubicados en la Comunidad de Madrid, Fase III*” Expediente 34/18 convocado por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda convocó, mediante anuncios publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público, en el BOE y en el DOUE los días 11, 13 y 14 de agosto de 2018 licitación para la adjudicación, por el procedimiento abierto, tramitación ordinaria y presentación electrónica, del contrato de “*Servicio de limpieza integral de edificios, locales y dependencias estatales ubicados en la Comunidad de Madrid, Fase III*”, dividido en 18 lotes, y cuyo valor estimado es de 421.654.984,33 euros

Segundo. La cláusula IX del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) del referido contrato prevé que la licitación tendrá carácter exclusivamente electrónico, debiendo los licitadores preparar y presentar sus ofertas electrónicamente a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público.



Tercero. La empresa VALORIZA FACILITIES, S.A.U. decidió licitar a los lotes 4, 6, 8, 9 y 18 del referido contrato.

Cuarto. El plazo para presentación de ofertas en el Acuerdo Marco de continua referencia expiraba el día 6 de septiembre de 2018, a las 14:00 horas.

Quinto. Ese mismo día, 6 de septiembre de 2018, a las 13:16 horas, la empresa VALORIZA FACILITIES, S.A.U. comunicó a la Secretaría de la Junta de Contratación Centralizada la imposibilidad de firmar electrónicamente la documentación de determinados lotes a los que pretendía licitar. A las 13:52 horas la citada empresa comunicó a la Secretaría de la Junta que los problemas técnicos subsistían, por lo que iba a proceder a enviar la oferta por correo certificado.

Sexto. Finalizado el plazo de presentación de ofertas sin que se hubiera recibido electrónicamente la oferta de la empresa VALORIZA FACILITIES, S.A.U., la Junta de Contratación solicitó informe técnico a la Plataforma de Contratación del Sector Público sobre el funcionamiento de dicha Plataforma. Dicho informe que fue emitido el 18 de septiembre de 2018, y en el se concluye que no hubo indisponibilidad de la Plataforma de Contratación del Sector Público ni en la Herramienta de Presentación de Ofertas.

Séptimo. Por Acuerdo de la Junta de Contratación Centralizada de 24 de septiembre de 2018, notificado formalmente esa misma fecha, se acordó la inadmisión de la oferta presentada por la empresa VALORIZA FACILITIES, S.A.U.

Octavo. Con fecha de 11 de octubre de 2018 D^a I. L. A. M., en representación de la empresa VALORIZA FACILITIES, S.A.U., interpuso recurso especial en materia de contratación contra el referido acuerdo de inadmisión.

Noveno. El órgano de contratación ha remitido al Tribunal el expediente de contratación con el informe al que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).



Décimo. El día 25 de octubre de 2018 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a las restantes empresas licitadoras (artículo 56.3 de la LCSP), concediéndoles un plazo de 5 días hábiles para formular alegaciones, trámite que ha sido evacuado por la empresa TALHER, S.A. el 30 de octubre de 2018, que en su escrito de alegaciones de opone a la estimación del presente recurso especial.

Undécimo. Con fecha de 18 de octubre de 2018 el Tribunal acordó la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación, en lo que se refiere a los lotes 4, 6, 8, 9 y 18 objeto de impugnación (artículos 49 y 56.3 de la LCSP).

Duodécimo. El 23 de octubre de 2018 el órgano de contratación solicitó al Tribunal el levantamiento de la medida provisional acordada, invocando los gravísimos perjuicios que la suspensión ocasionaría a la Administración contratante y al interés general.

Décimo Tercero. Con fecha de 24 de octubre del 2018 el Tribunal, con base en el artículo 25.3 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (RPERMC), acordó revocar la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación acordada respecto de los lotes 4, 6, 8, 9 y 18 del contrato de continua referencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial, por ser el órgano de contratación (la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda), un poder adjudicador del sector público estatal (artículo 45.1 del TRLCSP).

Segundo. Se impugna el acuerdo de inadmisión de la oferta presentada por la empresa recurrente (acto de trámite cualificado del artículo 44.2.b) de la LCSP), en la licitación de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros (artículo 44.1.a) de la LCSP).



Tercero. Procede reconocer a la empresa recurrente la legitimación exigida en el artículo 48 de la LCSP.

Cuarto. El presente recurso ha sido interpuesto en el plazo de quince días hábiles previsto en el artículo 50.1.c) de la LCSP.

Quinto. Entrando en el fondo del asunto, VALORIZA FACILITIES, S.A.U. fundamenta su impugnación en los siguientes motivos:

1º) La falta de presentación electrónica de su oferta se debió a problemas informáticos no imputables a la empresa sino a la Plataforma de Contratación del Sector Público.

En concreto, la empresa recurrente explica que siguió el procedimiento técnico exigido, en el que tras registrarse como entidad licitadora en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se genera la autoinstalación en el ordenador del licitador de una *“Herramienta Informática de Presentación de Ofertas”* a través de la que han de cargarse los documentos de los lotes a los que se licita, que han de ser firmados electrónicamente uno a uno, para después firmar la oferta completa, a modo de cierre de sobre. Indica que el 6 de septiembre de 2018, esto es, el último día del plazo de presentación de ofertas, encontró impedimentos informáticos que le imposibilitaban la firma de las ofertas correspondientes a los lotes 4, 6 y 8, cuyos documentos ya habían sido cargados y firmados individualmente en la Herramienta Informática. Adjunta la recurrente una captura de pantalla a efectos de acreditar la referida incidencia informática.

Señala la recurrente que, al detectar la existencia de problemas informáticos, contactaron telefónicamente y por correo electrónico con los técnicos de la Administración, sin que obtuvieran respuesta al problema planteado.

Considera la empresa recurrente que el registro de la Herramienta Informática muestra que entre las 12:36 y las 12:40 horas se produjeron una concatenación de intentos fallidos – una firma con éxito, para cada una de las tres primeras cargas correspondientes a los tres primeros lotes–, lo que prueba que los archivos eran adecuados y la firma electrónica funcionaba correctamente, y que al llegar al cuarto lote la Herramienta Informática



simplemente dejó de funcionar, y no permitió ni siquiera firmar, cerrar o enviar lo que ya estaba cargado. Y desde las 12:40 a las 14:07 horas no se registra actividad alguna, pese a que la recurrente reiteró sucesivos intentos, lo que a su juicio demuestra que la Herramienta se bloqueó, no permitiendo ni registrando actividad alguna.

Añade que, aunque la Herramienta Informática se instala en el ordenador local, no deja de ser una herramienta propia de la Plataforma de Contratación del Sector Público, que se está conectando continuamente a la Plataforma, y es ahí donde se han producido las disfunciones.

Considera que el informe técnico de la Administración de 18 de septiembre de 2018 se basa en meras hipótesis o conjeturas no concluyentes, pues señala que pueden haberse producido problemas con la firma electrónica o con el tamaño de los documentos, pero sin concretar cuál fue el problema. Aporta informe comprensivo del desglose de los tamaños de los archivos para demostrar que aisladamente no superaban los 5 *megabites* permitidos, y que conjunta o colectivamente no excedían de los 27 *megabites* a los que se limita la herramienta, e informe pericial de parte en el que se concluye que la extemporaneidad en la presentación de la oferta por medios electrónicos se debió a un defecto de la Plataforma de Contratación del Sector Público y no al tamaño de los archivos.

2º) Ante los problemas técnicos de la Plataforma, procedieron a la presentación alternativa de la oferta en papel, ante las oficinas de correos, y dentro del plazo habilitado al efecto (el 6 de septiembre de 2018, a las 13:59 horas), conforme a lo dispuesto en el artículo 80.4 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).

La empresa recurrente invoca, a estos efectos, el principio antiformalista, que impide que problemas informáticos determinen la exclusión, por un mero defecto formal, de una oferta que pudiera ser más ventajosa para la Administración, y el principio de neutralidad tecnológica, que exige que el acceso electrónico de los ciudadanos a los procedimientos administrativos no cree barreras limitativas de tal acceso, y que los sistemas informáticos empleados por la Administración funcionen con eficacia y eficiencia.



Y concluye que, ante las circunstancias concurrentes, la Administración debió bien admitir la presentación de su oferta en papel, bien conceder un plazo de subsanación, aplicable no sólo a la documentación administrativa, sino también a la documentación a la que se refiere la propia oferta económica y técnica.

Sexto. Por su parte, el órgano de contratación se opone a la estimación del recurso con base en los siguientes razonamientos:

1º) No corresponde al órgano de contratación valorar las razones por las que el licitador, que dispuso de 26 días (días completos de 24 horas, puesto que el procedimiento de presentación es electrónico) para presentar su oferta, no presentó a tiempo su proposición, asumiendo el recurrente bajo su exclusiva responsabilidad las consecuencias que deriven de la decisión de dejar la presentación de su oferta para el último día del plazo.

2º) Con carácter previo a la adopción del acuerdo de inadmisión, se solicitó informe técnico a la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica de la Dirección General del Patrimonio del Estado, que lo emitió el 18 de septiembre de 2018. Dicho informe técnico se refiere a las comunicaciones que VALORIZA tuvo con la Plataforma durante el plazo de presentación de ofertas y a los errores en los que dicha empresa pudo incurrir en la presentación de su oferta, descartando que fueran achacables a la Administración. Y acredita que durante el periodo considerado se presentaron 20 ofertas en el expediente de contratación objeto de recurso, muchas de ellas en las dos últimas horas de plazo, lo que acredita la disponibilidad de la Plataforma y la operatividad de la Herramienta Informática.

3º) Adicionalmente, se solicitó un informe técnico adicional tras la interposición del recurso, emitido por la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica el día 22 de octubre de 2018, en el que se concluye que la empresa recurrente no pudo presentar su oferta electrónicamente por causas ajenas al órgano de contratación, por quedar técnicamente acreditada la existencia de actividad de navegación del licitador en la Plataforma entre las 12:40 y las 14:07 horas (lo que excluye cualquier indisponibilidad del servicio), y la presentación de ofertas por otros licitadores en la misma franja horaria.



4º) Descartada la indisponibilidad de la Plataforma y de la Herramienta Informática, sólo cabe deducir que los problemas técnicos invocados se debieron a la propia recurrente. Dado que la misma admite haber firmado algunos documentos, el problema no estaría relacionado con las operaciones de firma y se circunscribiría, hipotéticamente y sin excluir otras causas, al incumplimiento de alguno de los límites de tamaño de los archivos. Con la introducción de la cuarta oferta se podría estar superando el límite establecido de 27 MB en caso de que la versión de la máquina virtual Java utilizada por el licitador fuera la de 32 bits. Además, del propio cuadro aportado por la recurrente se deduce que el peso total de la oferta, de haber cargado todos los lotes, ascendería de 39.6 MB, superior al límite máximo establecido de 27 MB en caso de que la versión de la máquina virtual Java utilizada por el licitador fuera de 32 bits, y de 38 MB en caso de que la máquina fuera de 64 bits, siendo llamativo que la empresa recurrente indique que ha utilizado la versión 1.8 de Java, pero en ningún momento aclare si dicha versión es de 32 o 64 bits.

5. Por último, el órgano de contratación señala que, aunque la oferta de la empresa recurrente se presentó finalmente en papel y por correo el día 6 de septiembre de 2018, a las 13:59 horas (y, por tanto, dentro de plazo), no procede la subsanación cuando en una licitación sujeta a tramitación electrónica, como es el caso, el licitador incumple la obligación de presentar electrónicamente la proposición, citando al efecto el informe 2/18 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.

Séptimo. El informe técnico de la Administración de 15 de septiembre de 2018 que obra en el expediente de contratación remitido detalla los nombres, fechas y horas de presentación electrónica de ofertas en la licitación del contrato al que se refiere el recurso, destacando que constan recibidas 24 ofertas correspondientes a 22 licitadores. De esas 24 ofertas, 20 se presentaron el 6 de septiembre, día en el que la empresa recurrente refiere que tuvo problemas. La Plataforma de Contratación del Sector Público tuvo a lo largo del 6 de septiembre de 2018 plena actividad, registrando 532 presentaciones, 316 de las cuales fueron antes de las 14:00 horas. Asimismo, se publicaron anuncios correspondientes a 673 procedimientos de contratación y 549 contratos menores, operaciones que indubitadamente precisan la disponibilidad del canal telemático de la Plataforma de Contratación del Sector Público y de los servidores que la integran.



Concluye el informe técnico de la Administración excluyendo la indisponibilidad de la Plataforma de Contratación del Sector Público, a la vista del volumen de publicaciones de anuncios y de presentaciones electrónicas de ofertas a lo largo del día 6 de septiembre de 2018, siendo así que, en concreto, en la franja horaria comprendida entre las 12:00 y las 14:00 horas, en las que la empresa VALORIZA, S.A.U. refiere haber tenido problemas, se presentaron electrónicamente 15 de las 24 ofertas recibidas. Por todo ello, descarta la hipotética indisponibilidad del canal telemático o de los servidores de la Plataforma como causa del problema, que se produjo durante la fase preparación de la oferta, en la operación de firma electrónica de los documentos, que se realiza en el equipo local del licitador sin precisar conexión o disponibilidad alguna por parte de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Por su parte, el posterior informe técnico de la Administración de 22 de octubre de 2018 argumenta que el cuadro insertado en la página 7 del informe *“Análisis técnico”* de VALORIZA FACILITIES, S.A.U. (presentado como extracto del fichero *log* de la Plataforma relativo a la franja horaria de interés), adjunta una información que no se corresponde con ningún fichero de trazas ni similar que ofrezca la Herramienta de la Plataforma o la propia Plataforma en su vertiente servidora, incluyendo filas que *“parecen haber sido incrustadas burdamente en el fichero de trazas correspondiente a la consola de java del equipo local del licitador, no constituyendo en ningún caso advertencias propias de un fichero de estas características”*. Niega que existiera un funcionamiento anómalo de la Plataforma, y señala que los accesos que la propia empresa recoge en su informe técnico reflejan que la misma estaba conectada a los servidores de la Plataforma, lo cual confirma que la Plataforma estaba disponible, siendo la preparación de la oferta una actuación que se desarrolla exclusivamente en local, sin conexión alguna con los servidores de la Plataforma.

Octavo. La empresa THALER, S.A. se opone en su escrito de alegaciones a la estimación del presente recurso especial, invocando, en síntesis:

1º. La ausencia de problemas técnicos en la Plataforma de Contratación del Sector Público, como lo demuestra el hecho de que 20 empresas presentaran su oferta electrónicamente el mismo día 6 de septiembre.



2º. La vulneración del principio de igualdad que representaría la admisión de la oferta de la recurrente presentada en papel, toda vez que la presentación electrónica implica una serie de limitaciones para los licitadores, entre las que cabe destacar el tamaño de los documentos.

3º. La improcedencia de admitir la subsanación de la oferta de la recurrente, conforme al criterio expresado por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su informe 2/2018.

4º. La improcedencia de estimar el recurso, por haber respetado la actuación del órgano de contratación los requisitos establecidos en las bases de la licitación.

Noveno. Expuestos los motivos en los que se fundamenta la impugnación y los argumentos de las partes, procede examinar el primer motivo de recurso, relativo a la supuesta existencia de problemas técnicos en la Plataforma de Contratación del Sector Público que impidieron a la recurrente presentar electrónicamente su oferta el último día del plazo habilitado al efecto.

Este Tribunal ha examinado en anteriores ocasiones alegaciones relativas al mal funcionamiento técnico de la Plataforma de Contratación del Sector Público, como motivo de impugnación de las decisiones de exclusión de ofertas en los procedimientos de contratación sujetos a tramitación electrónica.

En tales ocasiones hemos indicado que, cuando los pliegos aplicables a la licitación imponen la presentación de las proposiciones en forma electrónica y a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, incumbe a la Administración garantizar que dicha herramienta permitía, sin problemas técnicos de ningún tipo, la presentación de proposiciones a lo largo de todo el plazo fijado al efecto (Resoluciones 560/2018, de 8 de junio y 595/2018, de 21 de junio). Y que, al tratarse de una cuestión eminentemente técnica y no propiamente jurídica, este Tribunal carece de conocimientos materiales para decidir con criterio propio, debiendo valorar y apoyarse en el criterio de los informes técnicos aportados por las partes. En este punto, es doctrina reiterada la que atribuye a los informes



técnicos de la Administración una presunción de acierto y veracidad, por la cualificación técnica de quienes los emiten, que sólo pueda ser desvirtuada con una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o infundados (por todas, Resoluciones 618/2016, de 29 de julio, 152/2017, de 10 de febrero, 560/2018, de 8 de junio, y 595/2018, de 21 de junio).

Pues bien, en el informe técnico de 18 de septiembre de 2018 que aporta la Administración, la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica explica que la Herramienta de preparación y presentación de ofertas de la Plataforma es un artefacto único por licitación e idéntica para todos los licitadores que concurren a ella, que se estructura en virtud de la configuración que el órgano de contratación haya establecido en la Plataforma. Dicha herramienta se descarga en el equipo local del usuario después de haber accedido a la Plataforma, y cuando se descarga la herramienta para empezar a preparar la oferta el licitador está trabajando exclusivamente en local, a expensas de su equipo y de las características técnicas que le amparen, sin conexión alguna con los servidores de la Plataforma.

Tras recordar el informe técnico de la Administración que en la *“Guía de servicios de licitación electrónica para empresas”* se indica que pueden producirse problemas en la firma de los documentos que componen la oferta debido a la capacidad limitada de la tecnología java -lo que exige, por un lado, que el tamaño de los documentos individualmente considerados no supere los 5 MB, ni globalmente considerados los 27 MB para la versión de 32 bits de la máquina virtual Java, o los 38 MB para la versión de 64 bits-, el referido informe técnico descarta que en la fecha en la que la empresa recurrente refiere haber tenido problemas técnicos para la presentación electrónica de su oferta existiese ningún tipo de indisponibilidad en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Y avala esa conclusión con datos fácticos que ponen de manifiesto el funcionamiento adecuado de la Plataforma el día 6 de septiembre de 2018, en el que se recibieron 20 de las 24 ofertas electrónicas presentadas en el presente contrato, y en el que se registraron 532 presentaciones, 316 de las cuales fueron antes de las 14:00 horas. Asimismo, se publicaron anuncios correspondientes a 673 procedimientos de contratación y 549 contratos menores.



En definitiva, el informe técnico del órgano administrativo especializado en el funcionamiento de la Plataforma y, por ello, competente *ratione materia*, ratifica el correcto funcionamiento de la Plataforma el día en el que la empresa recurrente alega haber padecido problemas informáticos imputables a la Plataforma.

Es cierto que los dos informes técnicos de la Administración se limitan a sugerir, en términos hipotéticos y sin concluir categóricamente, las posibles causas de los problemas informáticos alegados por la recurrente. Pero también es cierto que, como se indica en dichos informes técnicos, la fase de preparación de las ofertas se desarrolla por cada licitador en un entorno local, a expensas de su equipo y de las características técnicas que le amparen, sin conexión o necesidad de canal telemático con los servidores de la Plataforma, por lo que difícilmente puede la Administración determinar las causas exactas de los problemas –por lo expuesto, internos– que impiden a cada licitador preparar y presentar electrónicamente su oferta.

Y frente a las alegaciones de la recurrente de que cumplió todos los trámites y requisitos técnicos exigibles –de donde concluye que el problema necesariamente radicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público–, se alzan datos fácticos que evidencian el adecuado funcionamiento de la Plataforma el día y en la franja horaria en la que supuestamente se encontraba indisponible, en los que se registra una intensa y continuada actividad de presentación de ofertas y de publicación de anuncios de licitación. En definitiva, difícilmente puede concluirse que la imposibilidad que tuvo la empresa recurrente de presentar su oferta electrónicamente el día 6 de septiembre fuera imputable a problemas técnicos de la Plataforma de Contratación del Sector Público, cuando ese mismo día se presentaron electrónicamente y a través de la Plataforma 20 de las 24 ofertas recibidas en este contrato, de las cuales 15 se realizaron sin problemas entre las 12:00 y las 14:00 horas del día 6 de septiembre.

Cabe añadir que este mismo criterio es el que ha aplicado el Tribunal en anteriores ocasiones en las que se ha abordado una problemática similar, y en las que se ha considerado decisivo que, pese a los problemas técnicos invocados por la recurrente, otros licitadores sí hayan podido presentar electrónicamente sus ofertas en el plazo concedido y



a través del canal electrónico habilitado por la Administración (Resoluciones 560/2018, de 8 de junio, 595/2018, de 21 de junio, 696/2018, de 20 de julio, 680/2018, de 12 de julio, 329/2018, de 6 de abril, o 84/2018, de 2 de febrero).

Por todo lo expuesto, al no quedar acreditado el mal funcionamiento técnico de la Plataforma de Contratación del Sector Público invocado por la recurrente, debe entenderse que la decisión de la Administración de excluir su oferta de la licitación fue ajustada a Derecho, habida cuenta de que los Pliegos, que son la ley del contrato, exigían la presentación electrónica de las ofertas y ésta no llegó a tener lugar.

Décimo. Resta examinar si, ante la falta de presentación electrónica de la oferta, la Administración debió admitir la oferta presentada por VALORIZA FACILITIES, S.A.U. en papel, en oficina de correo y al amparo del artículo 80.4 del RGLCAP, o si, en su defecto, debió conceder tramite de subsanación de dicha oferta.

Consta en el expediente de contratación remitido (documento nº 7) que la oferta en papel se presentó en correo el día 6 de septiembre de 2018, a las 13.59:12 horas, dentro, por tanto, del plazo habilitado al efecto en el PCAP.

Sin embargo, la presentación de la oferta en papel no resulta admisible con arreglo a los Pliegos, pues la cláusula IX del PCAP impone, de forma clara y terminante, la presentación electrónica de las ofertas:

“IX.-Presentación y contenido de las proposiciones por los licitadores.

1.- Presentación de las proposiciones Conforme a la disposición adicional decimoquinta de la LCSP. La presente licitación tendrá carácter exclusivamente electrónico.

Los licitadores deberán preparar y presentar obligatoriamente sus ofertas de forma electrónica a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, en adelante PLACSP (<http://contrataciondelestado.es>), de acuerdo con lo previsto en la Guía de los Servicios de Licitación Electrónica para Empresas que podrán encontrar en el siguiente enlace: <http://contrataciondelestado.es/wps/portal/guiasAyuda>



En la citada guía se documenta cómo el licitador debe preparar y enviar la documentación y los sobres que componen las ofertas mediante la “Herramienta de Preparación y Presentación de Ofertas” que se pone a su disposición y que se arrancará automáticamente en su equipo local siguiendo las instrucciones que figuran en la guía de referencia.

(...)

Sólo se admitirán las ofertas que sean presentadas a través de los medios descritos”.

Dada la claridad de los términos del PCAP, la oferta sólo podía presentarse por medios electrónicos, previsión expresamente amparada por la disposición adicional decimoquinta de la LCSP. Como queda expuesto, no se ha acreditado la existencia de problemas técnicos que impidieran a los licitadores presentar electrónicamente sus ofertas en plazo en este procedimiento de contratación, problemas que, en el hipotético caso de haber concurrido (*quod non*), podrían justificar una ampliación del plazo de presentación electrónica de las ofertas común a todos los licitadores, pero no la admisión de la presentación de las ofertas en papel, siendo irrelevante, a estos efectos, que dicha presentación en papel se realizara directamente o por correo conforme al artículo 80.4 del RGLCAP.

En definitiva, la decisión de inadmisión de la oferta de la recurrente es ajustada a Derecho porque su presentación en papel, aun dentro de plazo, infringe la exigencia de presentación electrónica impuesta para todos los licitadores en el PCAP. Lo contrario implicaría, además de una clara contravención del Pliego, un injustificado trato de favor a favor de la empresa recurrente y una vulneración de los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia en los que se fundamenta la contratación pública.

Undécimo. Tampoco resultaba admisible conferir un trámite de subsanación al licitador que, en un procedimiento de contratación sujeto a tramitación electrónica, presentó su oferta en papel.



La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado examinó en su informe 2/2018, de 1 de marzo de 2018, la posibilidad de conferir trámite de subsanación en los procedimientos de contratación sujetos a tramitación electrónica en los que una oferta se presente de forma presencial, esto es, en papel, y no por medios electrónicos.

Tras recordar que la LCSP realiza una decidida apuesta a favor de la licitación electrónica, en consonancia con lo dispuesto en la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado recuerda que, a partir de la entrada en vigor de la citada LCSP, la regla general para la presentación de las ofertas es la utilización de medios electrónicos, que sólo cede ante los casos tasados previstos en la disposición adicional decimoquinta de dicho texto legal. Y examina seguidamente la posibilidad de conferir trámite de subsanación de las ofertas en las licitaciones sujetas a tramitación electrónica, afirmando lo siguiente:

“4. Por su parte, respecto a aplicación supletoria de la legislación en materia de procedimiento administrativo, la Ley 9/2017, en su disposición final cuarta (Normas aplicables a los procedimientos regulados en esta Ley y a los medios propios personificados), reitera lo señalado en la disposición final tercera del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, señalando en su apartado 1 que ‘1.Los procedimientos regulados en esta Ley se registrarán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en sus normas complementarias.’

Ahora bien, como ya ha señalado esta Junta de Contratación Administrativa en otras ocasiones y así ha sido reconocido en las decisiones del Tribunal Central de Recursos Contractuales respecto a diversos preceptos de la legislación en materia de procedimiento administrativo común, las disposiciones contenidas en la legislación de procedimiento administrativo (anteriormente, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y hoy la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) sólo resultan de aplicación cuando la normativa específica de contratos del sector



público no se pronuncia sobre las actuaciones que se tienen que llevar a cabo en las diferentes fases de los procedimientos de licitación, y su aplicación no sea contraria al contenido y a los principios generales que inspiran la legislación de la contratación pública. A este respecto cabe citar, por ejemplo, las Resoluciones del Tribunal Central de Recursos Contractuales 738/2015, 422/2015 o 309/2015 o los informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 16/00, de 11 de abril, o 35/02, de 17 de diciembre.

En particular, respecto a la aplicación del trámite de subsanación previsto en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la documentación a presentar por las empresas licitadoras, esta Junta en el Informe 35/02, de 17 de diciembre de 2002, ya señaló que ‘la supletoriedad solo debe entrar en juego ante una falta de regulación específica de la norma suplida y es evidente que, tanto el artículo 101 del Reglamento General de Contratación del Estado contenía como el artículo 81.2 del vigente Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas contiene una regulación suficiente de la subsanación de errores, omisiones y defectos, que impiden que por la vía de la disposición adicional séptima de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, se produzcan consecuencias inadmisibles, cual es la señalada en el escrito de consulta de que la falta total de la documentación a presentar por los licitadores pueda ser subsanada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.’

En su virtud, y teniendo en cuenta la obligatoriedad de relacionarse con la Administración mediante medios electrónicos tanto con carácter general como en el ámbito de la contratación pública, la cuestión se centra en determinar si resulta aplicable o no al trámite de presentación de ofertas de forma electrónica el trámite de subsanación previsto con carácter general en el artículo 68.4 de la Ley 39/2015, a la vista de la regulación expresa de los preceptos de la Ley 9/2017 y de los principios generales que la inspiran.

5. Al margen de las disposiciones adicionales de la Ley 9/2017 que han sido reseñadas anteriormente, para responder a la cuestión anterior deben tenerse en cuenta los preceptos que regulan los trámites en los procedimientos de adjudicación y, en particular los referidos a la presentación de proposiciones.



El punto de partida es la vigencia de los principios generales de publicidad transparencia, igualdad de trato y no discriminación recogidos con carácter general en el artículo 1 de la Ley 9/2017 y plasmados expresamente respecto al procedimiento de licitación en el artículo 132.1 de la Ley 9/2017, a tenor del cual ‘1. Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad’.

De acuerdo con los citados principios, en la Subsección 1ª de la Sección 2ª del Capítulo I del Título I del Libro II de la Ley 9/2017, se regulan los plazos de presentación de las solicitudes de participación y de las proposiciones incluidas sus posibles ampliaciones con ocasión de incidencias suscitadas en el procedimiento (art. 136), su posible reducción (art. 137), la regulación de la información a los interesados (138), los requisitos de las proposiciones de los interesados (139), las reglas para la presentación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos (140) y de la declaración responsable (141).

No se prevén tramites expresos de subsanación salvo en este último artículo 141, cuyo apartado 2 prevé expresamente un trámite de subsanación para la declaración responsable y demás documentación acreditativa de los requisitos previos regulada en el anterior artículo 140, por un plazo de tres días, en términos similares al régimen jurídico vigente al amparo del TRLCSP. No se prevé un trámite para la subsanación de la documentación de las ofertas, sino tan sólo y en determinados supuestos específicos como la modificación en los pliegos o falta de respuesta a los requerimientos de información, una ampliación del plazo común a todos los licitadores.

En definitiva, se establece una regulación completa de los trámites relacionados con la presentación de la documentación adecuada a la naturaleza concurrencial del procedimiento de contratación y de acuerdo con los principios mencionados de publicidad, transparencia, igualdad de trato y no discriminación que lo inspiran, por lo que no puede entenderse que exista una laguna legal al respecto.



Por todo ello, concluye el referido informe de la Junta Consultiva que *“Una vez que entre en vigor la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en los procedimientos de licitación en los que resulte obligatoria la presentación de ofertas por medios electrónicos, no resulta de aplicación supletoria a la presentación de ofertas el trámite previsto en el artículo 68.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, porque no existe una laguna legal que motive la aplicación del precepto y porque resulta incompatible con los principios de publicidad, transparencia, igualdad de trato y no discriminación que inspiran la regulación de los procedimientos de licitación regulados en la misma”*.

La aplicación de esta doctrina conlleva la desestimación de este motivo de recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. I.L.D.A.M., en representación de la empresa VALORIZA FACILITIES, S.A.U., contra el acuerdo de inadmisión de la oferta presentada por dicha empresa para los lotes 4, 6, 8, 9 y 18 del contrato de “Servicio de limpieza integral de edificios, locales y dependencias estatales ubicados en la Comunidad de Madrid, Fase III” (expediente 34/18) convocado por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda.

Segundo. Declarar que no se aprecia mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Tercero. Acordar el levantamiento de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 57.3 de la LCSP.



Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.