



Recurso nº 1766/2021

Resolución nº 1963/2021

Sección 2ª

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

En Madrid, a 29 de diciembre de 2022

VISTO el recurso interpuesto por D. A. S. A. actuando en nombre y representación de la empresa SESÉ INTEGRAL ORTE, S.L., contra el acuerdo de 15 de noviembre de 2021 de inadmisión de su proposición a la licitación convocada por MAZ MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL Nº 11 para contratar el *“mantenimiento del Servicio de Digitalización de Documentación de MAZ M.C.S.S. nº 11 reservado a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a Empresas de Inserción, sin ánimo de lucro”*. el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha de 20 de septiembre de 2021 se inserta en la Plataforma de Contratación del Sector Público anuncio de licitación del contrato de mantenimiento del Servicio de Digitalización de Documentación de MAZ M.C.S.S. nº 11 reservado a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a Empresas de Inserción, sin ánimo de lucro, sujeto a regulación armonizada, y con un valor estimado de 877.968 euros. Tramitándose por procedimiento abierto y ordinario.

Segundo. Con fecha de 15 de noviembre de 2021 consta Acta de la Mesa de Contratación acordando la inadmisión de la candidatura de la recurrente por haber sido presentada fuera del plazo establecido del día 5 de noviembre a las 14.00 horas, pues consta su presentación con fecha 5 de noviembre a las 14.12 horas.



Tercero. Con fecha de 25 de noviembre de 2021 consta la interposición de recurso especial en materia de contratación solicitando la anulación de dicho acuerdo de inadmisión con base, en síntesis, en los siguientes motivos:

- a) En primer lugar, la recurrente argumenta que inició la sesión de usuario en la Plataforma de Contratación del Sector Público para la presentación de su oferta a las 12.40 horas del día 5 de noviembre, es decir, con antelación suficiente. De modo que, la falta de presentación en plazo respondió a una ralentización del funcionamiento de dicha plataforma, justificable por el previsible volumen elevado de presentación de documentos a esta hora, pero no imputable a ella.
- b) Denuncia, por tanto, la sobrecarga del sistema, así como el hecho de no quedar registrado como anomalía o incidencia del servicio.
- c) Explica que el justificante de presentación que generó la plataforma no era un justificante de huella electrónica, que es el que se genera cuando hay incidencias técnicas, lo que impediría la aplicación de las previsiones contenidas en la disposición adicional décimo-sexta, apartado 1, letra h) LCSP.
- d) Al tratarse de una licitación reservada a centros especiales de empleo de iniciativa social y de inserción social entiende que debería flexibilizarse el criterio de admisión de ofertas sin vulneración por ello del principio de igualdad de licitadores, pues lo contrario constituiría una actuación contraria al principio relativo a favorecer la máxima concurrencia.

Cuarto. Con fecha de 30 de noviembre de 2021 el Órgano de contratación ha emitido informe oponiéndose a la estimación de este recurso alegando, en síntesis, los siguientes motivos:

- a) El carácter rotundo y consistente de la doctrina de los Tribunales Administrativos respecto de la inadmisión de un candidato a una licitación por presentación de su oferta fuera de plazo.
- b) La puesta en valor del extenso plazo concedido en esta licitación de hasta 45 días para la presentación de las candidaturas. Pues ha de tenerse en consideración la ampliación del plazo inicial de presentación de ofertas fijado el 18 de octubre y



ampliado hasta el 5 de noviembre por nota aclaratoria de 26 de octubre obrante en este expediente de contratación.

- c) La vulneración flagrante del principio de igualdad de licitadores que supondría la admisión de su oferta.

Quinto. El 3 de noviembre de 2021 se dio traslado del recurso a la otra licitadora para la presentación de alegaciones, sin que haya evacuado el trámite.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP.

Segundo. La recurrente ostenta la legitimación exigida en el artículo 48 de la LCSP para recurrir el acto impugnado.

Tercero. La interposición de este recurso ha tenido lugar dentro del plazo legal del artículo 50.1.c) de la LCSP. El acuerdo de inadmisión data de fecha de 15 de noviembre, y el recurso ha sido presentado con fecha de 25 de noviembre.

Cuarto. El recurso se interpone contra el acuerdo de inadmisión de un contrato de servicios, habiéndose seguido un procedimiento abierto, por lo que, atendiendo no solo al pie de recurso del acuerdo impugnado sino también al amparo de lo previsto en el artículo 44.1.a), en relación con el 44.2.b) de la LCSP, debe considerarse como susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Quinto. Entrando al fondo del asunto, la controversia se centra en determinar si ha habido o no error al declarar la inadmisión de la oferta presentada, al tenerse como no presentada en forma y plazo, dado que en la fecha en que concluyó el plazo de presentación de ofertas (5 de noviembre a las 14.00 horas) no se había presentado la oferta, por mucho que dicha presentación se produjera tan solo 12 minutos después.



A éste respecto, la cláusula 12 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) sobre presentación de proposiciones, notificaciones y comunicaciones en el procedimiento, establece que (el subrayado es nuestro):

“Las proposiciones se presentarán en el lugar y plazo señalado en el anuncio de licitación, siendo de aplicación lo establecido en el artículo 80 del RGLCAP.

- La utilización de medios y soportes electrónicos, informáticos y telemáticos en la presentación de proposiciones será obligatoria cuando se indique en el apartado R del Cuadro-resumen.

-En el mismo apartado R del Cuadro-resumen, MAZ indica que pone a disposición de los licitadores el portal de la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante PLCSP): <http://contrataciondelestado.es> , con carácter gratuito y de uso obligatorio por estos, la aplicación de presentación de ofertas y notificaciones, permitiendo la tramitación electrónica de los expedientes cumpliendo la citada normativa.

Por ello MAZ, de acuerdo a la normativa vigente, únicamente admite la presentación de ofertas y solicitudes de participación que se realicen electrónicamente.

- En el supuesto de que el licitador desee enviar su oferta según lo establecido en la disposición adicional decimosexta, apartado h) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, en dos fases, transmitirá primero la huella electrónica de su oferta que enviará al correo electrónico contratación@maz.es, con cuya recepción se considerará efectuada su presentación a todos los efectos, y después la oferta propiamente dicha en un plazo máximo de 24 horas. De no efectuarse esta segunda remisión en el plazo indicado, se considerará que la oferta ha sido retirada.

Se entiende por huella electrónica de la oferta el conjunto de datos cuyo proceso de generación garantiza que se relacionan de manera inequívoca con el contenido de la oferta propiamente dicha, y que permiten detectar posibles alteraciones del contenido de esta garantizando su integridad. Las copias electrónicas de los documentos que deban incorporarse al expediente, deberán cumplir con lo establecido a tal efecto en la legislación



vigente en materia de procedimiento administrativo común, surtiendo los efectos establecidos en la misma.

- En los pliegos de cada licitación se detallan las particularidades que, en materia de presentación de ofertas, apliquen al expediente en cuestión:

- En aquellos criterios que se requiera de la presentación adicional de documentos/archivos complementarios electrónicos (en formato pdf, Excel, Word, etc., tales como el desglose pormenorizado por precios unitarios, diagrama de Gantt, u otros), éstos se especificarán en los pliegos y estarán disponibles en formato o lenguaje abierto y sin restricciones.*

- Es condición necesaria la identidad entre el importe o valor que se registre en la aplicación de presentación de ofertas y el que se cumplimente en el documento/archivo electrónico requerido (en pdf, Excel, Word, etc.). La falta de coincidencia entre ambos importes o valores supondrá la exclusión del procedimiento.*

No obstante, si se advierten circunstancias que de forma ostensible puedan tener la consideración de un error de carácter meramente formal, se solicitará aclaración de tales circunstancias, sin que la misma altere el principio de invariabilidad de las ofertas y en ningún caso la corrección de errores pueda exceder -por su naturaleza- de las meramente formales.

Finalmente, cabe resaltar que serán excluidas las ofertas de los licitadores que no se presenten conforme se indica en los pliegos publicados para la presente licitación.

El órgano de contratación realizará notificaciones electrónicas, por ello los licitadores deberán cumplimentar el Anexo XVIII de este pliego haciendo constar las personas autorizadas para recibir dichas notificaciones.

Aún en los casos en que no resulte obligatoria la realización de notificaciones electrónicas, para las restantes comunicaciones, y envíos documentales, los interesados se relacionarán con el órgano de contratación por medios electrónicos, y a tal efecto deberán señalar necesariamente un correo electrónico de contacto”.



El mencionado apartado R del PCAP sobre licitación electrónica dispone que se realizará a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Por tanto, como acertadamente explica en su informe el Órgano de Contratación, habida cuenta de la presentación de la oferta de la recurrente a las 14.12 horas del día 5 de noviembre, dicho plazo de presentación de *“la oferta propiamente dicha”* desgraciadamente había ya concluido, pues expiraba a las 14.00 horas de dicho día, sin que conste indicación fehaciente alguna sobre un problema de índole técnico de la citada Plataforma que le impidiera completar su presentación.

A su vez, el Órgano de Contratación ha puesto de manifiesto la ampliación del plazo inicial de presentación de ofertas previsto el 18 de octubre y ampliado después hasta el 5 de noviembre de 2021.

Sentado lo cual, con vistas a la fundamentación de este recurso, se trae a colación la reciente Resolución 385/2019 de este Tribunal en la que se pone de manifiesto lo siguiente (el subrayado es nuestro): *“No es esta, desde luego, la primera vez que este Tribunal se enfrenta con un recurso en el que se ponen de manifiesto incidencias acaecidas con ocasión de la presentación de proposiciones por medios electrónicos, que la DA 15ª LCSP, siguiendo lo dispuesto en el artículo 22 de la Directiva 2014/24/UE, establece de utilización preferente, en aras a simplificar y aumentar la eficiencia y la transparencia de los procedimientos de contratación (cfr.: considerando 52 de la Directiva 2014/24/UE). Al respecto, hemos venido reiterando que el principio de igualdad y no discriminación, impone el respeto de las condiciones establecidas para participar en las licitaciones públicas, sin excepciones ni distinciones entre los licitadores, de modo que, por principio, una oferta presentada fuera de plazo ha de ser inadmitida por la Administración, a menos que el interesado acredite de forma indubitada que la extemporaneidad de la presentación respondió a causas que no le son en modo alguno imputables a él, sino a la propia Administración que redactó los pliegos (cfr.: Resoluciones 560/2018, 595/2018, 935/2018, 185/2019). Añadamos, en este punto, que ello es así pese a que la DA 15ª LCSP guarde silencio al respecto o que lo hagan también los propios pliegos rectores de la convocatoria, porque así lo impone el respeto al principio general del derecho “ad impossibilia nemo tenetur”, a menudo empleado por la Jurisprudencia para negar que se puedan exigir a los*



particulares obligaciones de cumplimiento imposible (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 25 de noviembre de 1987 –Roj STS 7515/1987-y 10 de octubre de 1988 –Roj STS 6993/1988-). Este principio, en fin, inspira el tratamiento que el Ordenamiento da ante incidencias técnicas que hacen imposible el funcionamiento de los sistemas electrónicos dispuestos como medio de comunicación con los interesados (cfr.: artículos 32.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 162.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, 12.2 del Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia y por el que se regula el sistema Lexnet, 38.2 REPERMC, etc.)”.

Como se ha indicado más arriba la acreditación por la recurrente de forma indubitada de que la extemporaneidad de la presentación respondió a causas que no le son en modo alguno imputables a ella sino a la propia Administración que redactó los pliegos, o bien a deficiencias técnicas de la Plataforma, no se ha producido en este recurso. Adicionalmente, la alegación de sobrecarga del sistema causante de la ralentización del funcionamiento de los equipos tampoco sirve como argumento para justificar el retraso en la presentación de la oferta más allá del plazo previsto en los pliegos, que recordemos son la ley del contrato, dado que se trata de una incidencia posible y previsible, con la que todo licitador diligente debe contar a fin de iniciar el proceso de presentación de su oferta con tiempo suficiente como para paliar o resolver las posibles incidencias de todo tipo que en el transcurso de dicha presentación puedan producirse.

En idéntico sentido cabe citar, entre otras, las resoluciones 185/2019 o 595/2018, en las que se pone igualmente de manifiesto que la falta de acreditación por la recurrente de justificación de existencia de un fallo técnico de la plataforma determina que el retraso en la presentación deba considerarse como imputable a la recurrente.

Por lo tanto, lo cierto y verdad es que la oferta no ha sido presentada en plazo, y en consecuencia es extemporánea. No siendo éste un defecto formal que pueda subsanarse, sino que se trata de un elemento de carácter sustancial, pues, desafortunadamente, la presentación de la oferta en el sistema (plataforma de contratación) no se produjo durante el plazo máximo de presentación de ofertas.



Como hemos analizado, el pliego de cláusulas administrativas particulares dispone con claridad que la presentación de ofertas únicamente podrá hacerse electrónicamente, estableciendo claramente que no se admitirán proposiciones presentadas fuera de plazo.

En conclusión, el acuerdo de la Mesa de contratación de excluir al licitador, por cuanto en el momento de finalizar el plazo de presentación de ofertas no se había presentado la de la recurrente, es ajustado a Derecho y responde a las exigencias previstas tanto en la LCSP como en el PCAP.

Sexto. Como hemos apuntado, de acuerdo con la doctrina apuntada en el fundamento jurídico anterior, la conclusión únicamente podría haber sido otra diferente si el interesado hubiera logrado acreditar de forma indubitada que la extemporaneidad de la presentación respondió a causas que no le eran en modo alguno imputables a él, sino a la propia Administración.

La recurrente afirma a lo largo de su recurso, entre otras cosas, que hubo una sobrecarga que provocó la ralentización de la plataforma, sin embargo, como hemos comentado más arriba dicha circunstancia, aun siendo posible, no es desde luego imprevisible, lo que obliga a un licitador diligente a prever esta posibilidad y a adoptar las medidas necesarias para el caso de producirse esta vicisitud.

Por último, debe añadirse que la circunstancia de tratarse de un procedimiento reservado a Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social y a Empresas de Inserción no justifica, en sí misma, la flexibilización de las reglas generales de presentación de ofertas dentro del plazo establecido en los pliegos. Por lo tanto, no constando justificación fehaciente alguna de que las causas por las que no llegó a presentarse la oferta en el plazo establecido en los pliegos son imputables a la Administración, debemos concluir que la recurrente ha sido correctamente excluida de este procedimiento de adjudicación, debiendo desestimarse este recurso.

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. A. S. A. actuando en nombre y representación de la empresa SESÉ INTEGRA ORTE, S.L., contra el acuerdo de 15 de noviembre de 2021 de inadmisión de su proposición a la licitación convocada por MAZ MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL Nº 11 para contratar el *“mantenimiento del Servicio de Digitalización de Documentación de MAZ M.C.S.S. nº 11 reservado a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a Empresas de Inserción, sin ánimo de lucro”*.

Segundo. 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 58.2 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 de 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.