



**Recurso nº 160/2022 C. Valenciana 38/2022**

**Resolución nº 357/20212**

**Sección 2ª**

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

En Madrid, a 17 de marzo de 2022

**VISTO** el recurso interpuesto por D. M.J.B.G., en nombre y representación de CASTEVILA DISTRIBUCIONES, S.L. (OFIFAST) contra el acuerdo de adjudicación en el que también se notifica la exclusión de la oferta de dicha licitadora en la licitación convocada por la Consejería de Hacienda y Modelo Económico de la Comunidad Valenciana para contratar el *“Suministro de papel y material de oficina e informático no inventariable para la Administración de la Generalitat, su sector público instrumental y entidades adheridas (Lote 2)*, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** La licitación del presente contrato se ha llevado a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP en adelante, por aplicación de la DT 1ª), y, en cuanto no se encuentre derogado por ésta, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

El valor estimado del contrato es de 10.918.914,00 euros.

**Segundo.** El anuncio de licitación fue enviado al Diario Oficial de la Unión Europea en fecha 20 de abril de 2021 y publicado en el mismo y en el perfil de contratante 23 de abril de 2021.



**Tercero.** Concluido el plazo de presentación de proposiciones, en fecha 26 de mayo de 2021, se constituye la mesa de contratación para la apertura del Sobre 1 “*documentación administrativa*”. Realizada la apertura electrónica de los sobres 1 “*Documentación administrativa*” y tras la calificación de la misma acordó admitir a la presente licitación a diversas empresas, incluida la recurrente.

En sesión de fecha 1 de junio de 2021, se procede a la apertura electrónica del sobre 3 “*Documentación para valoración de criterios cuantificables de forma automática*” y se constata que la recurrente ha presentado el catálogo requerido para el lote 2 mediante enlace “*Onedrive*”, hecho no controvertido.

La mesa de contratación se reúne el día 9 de noviembre de 2021 y acuerda, entre otras cosas, la exclusión de la recurrente.

**Cuarto.** El Pliego de cláusulas administrativas particulares por su parte indica:

En su cláusula 12

CONVOCATORIA DE LA LICITACIÓN: “*La presente licitación tiene carácter electrónico. Esto supone que todos los trámites y comunicaciones se realizarán por medio de la Plataforma*”.

En su cláusula 15

FORMA DE PRESENTACIÓN DE LAS PROPOSICIONES: “*15.2. Los licitadores deberán preparar y presentar obligatoriamente sus ofertas de forma telemática a través de la plataforma, de acuerdo con lo previsto en la Guía de los Servicios de Licitación Electrónica para Empresas que podrán encontrar en el siguiente enlace: <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/guiasAyuda> (...)*”

*En el caso de que, conforme a lo establecido en la disposición adicional decimosexta de la LCSP, el envío por medios electrónicos de las ofertas se realice transmitiendo primero la huella electrónica de la oferta, con su recepción se considerará efectuada su presentación a todos los efectos. No obstante, la oferta propiamente dicha deberá completarse en un*



*plazo máximo de 24 horas desde dicha recepción, bien telemáticamente a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, volviendo a realizar un intento siguiendo las instrucciones de la Guía de Servicios de Licitación Electrónica para Empresas o, bien descargase en un soporte electrónico y presentarse a través de una oficina de correo postal o de forma telemática o manual en el Registro de Entrada del órgano de contratación de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico en sobre cerrado indicando todos los datos de la licitación. De no efectuarse esta segunda remisión en el plazo indicado, se considerará que la oferta ha sido retirada.*

*En el presente procedimiento de licitación no se admitirán aquellas ofertas que no sean presentadas a través de los medios descritos o dentro del plazo señalado en el anuncio. Todas las notificaciones, peticiones de información y solicitud de aclaraciones relativas a la misma se realizarán a través de la plataforma”.*

**Quinto.** Publicada y notificada en fecha 3 de febrero de 2022, la resolución de adjudicación de los dos lotes del contrato, en el que además se adoptaba con respecto al lote nº 2, la exclusión de la proposición del recurrente, a todos los interesados a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, la empresa CASTEVILA DISTRIBUCIONES, S.L., en fecha 15 de febrero de 2022, interpone recurso contra la citada resolución de adjudicación.

**Sexto.** En fecha 21 de febrero de 2022, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, lo que ha realizado PROXIM DE OFICINAS, S.L. en el sentido de desestimar el recurso.

**Séptimo.** El 21 de febrero de 2022, previo requerimiento del Tribunal, el órgano de contratación ha procedido a elaborar informe interesando la desestimación del recurso.

**Octavo.** El 24 de febrero de 2022, la secretaria del Tribunal, por delegación de este dictó resolución acordando la denegación de la solicitud medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación respecto del lote 2, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la LCSP.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que, de darse los demás requisitos de procedibilidad, es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 y 46.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP) y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (B.O.E., de 2 de junio de 2021).

**Segundo.** En cuanto al plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, el mismo deberá interponerse en el plazo de quince días hábiles a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado el acuerdo de adjudicación, conforme se dispone en el artículo 50. 1. d) de la LCSP, de acuerdo con el artículo 44. 2 c) del mismo texto legal, plazo que resulta respetado en el presente caso.

**Tercero.** El recurso se ha interpuesto por persona legitimada al tratarse de licitadora en el presente contrato que aunque ha interpuesto formalmente recurso contra la adjudicación, en realidad lo único que impugna es la exclusión de su proposición en el lote nº 2, notificada en el mismo acuerdo de adjudicación, por lo que sus derechos o intereses legítimos se ven directamente afectados por la resolución que impugna –particularmente al tratarse de solo dos licitadores en liza-, por lo tanto, *«persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso»* (artículo 48, 1 de la LCSP).

**Cuarto.** En el presente caso se recurre, como ha quedado ya dicho, el acuerdo de adjudicación del lote nº 2 del contrato en la medida que en dicho acuerdo se notifica la exclusión de oferta de procedimiento de contratación de un contrato de suministro con un valor estimado superior a 100.000 euros de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 44.1.a) que establece:



*“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:*

- a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros...”*

El apartado 2 del citado precepto, al que se remite el apartado anterior, señala que solo podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

*“b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso, se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149”.*

- c) Los acuerdos de adjudicación.*

En consecuencia, el acto es recurrible

**Quinto.** En el presente caso la cuestión jurídica versa sobre una cuestión de la que el tribunal ha tenido múltiples ocasiones para manifestarse, cual es la concurrencia de límites técnicos que impiden a un licitador la presentación completa de su oferta en plazo por la plataforma de contratación, siendo que en este caso ha utilizado para intentar completar la oferta una remisión a otra plataforma distinta, denominada *OneDrive*, servicio de almacenamiento en la nube del *Office365*, programa de Microsoft, que conecta al usuario a todos los archivos, por lo demás, modificables por el usuario a su voluntad, y permite compartirlas con terceros que pueden acceder a ellos desde cualquier lugar en todos tus dispositivos. Se trata por tanto de una herramienta informática para compartir archivos



entre las varias que existen en el mercado (como *Google Drive*, *Dropbox* o *WeTransfer*) y en todo caso distinta a la Plataforma de Contratación.

De modo general, y con el objeto de evitar alterar la libre concurrencia de los licitadores, en principio, a la hora de analizar la tempestiva y adecuada presentación de ofertas electrónicas al amparo de la Disposición Adicional 16ª de la LCSP, no cabe acogerse a problemas en la presentación de ofertas si no se acredita que los mismos provienen del funcionamiento de la Plataforma de Contratación, cuestión probatoria que recae sobre el recurrente sobre la que no realiza el mínimo esfuerzo probatorio la recurrente, máxime cuando en el lote nº 2, concurrieron otras 19 proposiciones que no tuvieron incidencias en su presentación y la misma empresa recurrente presentó proposición al lote nº 1, sin incidencia alguna. Tampoco cabe calificar como problema de la Plataforma la limitación de la información que se puede subir a la misma, de modo general. En efecto, podemos recordar por su semejanza con el presente asunto, nuestra resolución 998/2021 –en que la recurrente había utilizado el programa *WeTransfer* para completar su oferta- o las que cita, al afirmar que:

*“En efecto, y en línea con lo afirmado por el informe del órgano de contratación, podemos recordar por su semejanza con el presente asunto, nuestra resolución 372/2019 –la 1504/2019 es muy semejante– en cuanto dispone que:*

*“la única cuestión controvertida en el presente caso consiste en determinar si la recurrente procedió o no a presentar su oferta completa en el tiempo y forma estipulados por la DA 16ª LCSP.*

*Dicha disposición señala en su apartado primero letra h) que: Disposición adicional decimosexta. Uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la Ley. 1. El empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos contemplados en esta Ley se ajustará a las normas siguientes: h) En los procedimientos de adjudicación de contratos, el envío por medios electrónicos de las ofertas podrá hacerse en dos fases, transmitiendo primero la huella electrónica de la oferta, 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.*

*De dicho precepto resulta la posibilidad de presentar las ofertas en dos fases, primero mediante el envío de la huella electrónica y después, mediante la presentación de la oferta. Pero dicha posibilidad debe realizarse en el plazo de 24 horas, por lo que si el aviso se hizo el 1 de febrero de 2019 a las 14:26 horas PM, el plazo vencía el 2 de febrero a las 14:26 horas, documento nº 11.1.*

*Puede comprobarse que la parte recurrente no procedió a presentar su oferta completa en el citado plazo, pues reconoce que hizo la presentación de manera presencial, el día 4 de febrero de 2019.*

*De modo que, no cumpliéndose el requisito del plazo previsto en la DA 16ª.1.h) LCSP, debe considerarse que la oferta fue retirada por la recurrente. Además de lo anterior, la documentación presentada por la mercantil impugnante no sólo se presentó fuera del plazo establecido, sino en un formato que no era el procedente. Efectivamente, dicha presentación extemporánea se hizo en el registro del Servicio de Modernización y Coordinación Administrativa, mediante la entrega de un paquete que contenía un CD. Sin embargo, la presentación de la oferta completa en el plazo de 24 horas no podía realizarse de esta manera, pues como se advierte en el documento nº11.1, la misma debía presentarse bien a través de la Plataforma de Contratación, o bien a través de un registro presencial, pero utilizando la herramienta de presentación para la descarga de documentación. La recurrente optó por acudir a un registro físico, pero no utilizó la referida*



*herramienta. Por lo tanto, la presentación realizada el 4 de febrero de 2019 tampoco cumplía los requisitos de forma legalmente exigidos.”*

*En el presente caso y sustancialmente, esto es lo que ocurre, esto es, tratándose de una licitación electrónica cuyas ofertas habían de presentarse mediante la Plataforma, a través de la misma solo se consigue iniciar la presentación de la que consta la huella electrónica. En las 24 horas siguientes se manda un correo electrónico que parece contener el resto de la oferta mediante el servicio wetransfer, pero este no está previsto como habilitado para ello en el contrato. Y ya tres días después se completa la entrega de la oferta de modo presencial, pero también por canal no previsto para ello.*

*Dicho de otro modo, en este caso, en ningún momento se llegó a producir la presentación completa de la oferta, pues incluso la posibilidad de presentarla electrónicamente en dos fases, que no es un derecho aplicable sino en los casos en que por razones técnicas no se puede completar la remisión completa al mismo tiempo, y se computen las 24 horas de referencia entre una fase y otra como se quiera computar, desde la constancia de la huella electrónica, requeriría en todo caso que ello se culminase no solo en el plazo sino en la forma prevista en los pliegos, y coincidente con la disposición adicional de referencia, esto es, electrónicamente a través de la Plataforma de contratación: ni la remisión por correo electrónico realizada el mismo día 16 ni la remisión de un cd o pendrive el día 19 adoptaron dicha forma y ello es suficiente para desestimar el recurso.”*

*En este caso se dan las mismas circunstancias: basta comparar los pliegos con la conducta del recurrente. En los pliegos se indica textualmente que “No obstante, la oferta propiamente dicha deberá completarse en un plazo máximo de 24 horas desde dicha recepción, bien telemáticamente a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, volviendo a realizar un intento siguiendo las instrucciones de la Guía de Servicios de Licitación Electrónica para Empresas o, bien descargase en un soporte electrónico y presentarse a través de una oficina de correo postal o de forma telemática o manual en el Registro de Entrada del órgano de contratación de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico en sobre cerrado indicando todos los datos de la licitación. De no efectuarse esta segunda remisión en el plazo indicado, se considerará que la oferta ha sido retirada.”*





Es decir, los pliegos como *lex contractus* son muy claros y permiten completar la oferta en 24 horas pero, o bien a través de la plataforma o bien a través de soporte electrónico presentado en oficina de correo postal o a través del registro de entrada del órgano de contratación, pero en ningún caso utilizando otro método alternativo, aquí una plataforma de uso público y común puesta a disposición por Microsoft –en la que se podría alterar además el contenido de la oferta antes del acceso por el órgano de contratación-. Además, según acredita el órgano de contratación en el informe sobre el recurso, mediante fotos tomadas de las pantallas de la Plataforma de Contratación del Sector Público, cuando se procedió a la apertura de los sobres electrónicos de las proposiciones presentadas, no constaba el envío de proposición de la recurrente mediante “*huella electrónica*”.

Por otra parte, la cláusula 15 del pliego de cláusulas administrativas particulares es muy clara en cuanto a la forma de presentación de las proposiciones:

“(..)

*En el presente procedimiento de licitación no se admitirán aquellas ofertas que no sean presentadas a través de los medios descritos o dentro del plazo señalado en el anuncio. Todas las notificaciones, peticiones de información y solicitud de aclaraciones relativas a la misma se realizarán a través de la plataforma”.*

**Sexto.** Concluye el recurso recordando que a otros licitadores se les permitieron subsanaciones. Lo cierto es que en todo caso y sin perjuicio de las diferencias evidentes y sustanciales entre la situación de tales licitadores y la recurrente tal como se explica en el informe del órgano de contratación, lo esencial del presente asunto es que la falta de completud de la oferta presentada determina necesariamente la exclusión de la oferta, no siendo admisible su subsanación. Así se expresa el informe del órgano de contratación sobre el recurso en este extremo:

*“La mesa de contratación en sesión de 1 de junio de 2021 acordó solicitar a determinadas empresas la siguiente aclaración de ofertas en relación con el lote 2:*



- *Aportación del anexo 2.2. firmado electrónicamente en formato pdf del lote 2: Material de oficina e informático no inventariable de las siguientes empresas: Imprenta La Plaça y Oficomedias.*

- *Aportación del catálogo firmado electrónicamente en formato pdf del lote 2: Material de oficina e informático no inventariable de Hermanos Cebrián, Infor-Ofi, SL.*

- *Aportación del anexo 2.2 y catálogo firmados ambos electrónicamente en formato pdf del lote 2: Material de oficina e informático no inventariable de las siguientes empresas: Artes Gráficas Botella, Comercial Agustí e Hijos SL, Ofipapel center SL, Ofitake SL y Vistalegre solutions SL.*

*Debe destacarse que se trata de aclaraciones de las ofertas presentadas y aspectos puramente formales, no de presentación de nueva documentación no aportada a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público.*

*En estos supuestos los licitadores si han presentado la documentación requerida para formular la oferta de acuerdo con lo establecido en el PCAP (Anexo 2.2 y catálogo de productos) y el catálogo ya se había aportado en formato Excel o .pdf, por lo que era fácilmente comprobable la identidad e igualdad entre ambos y no había lugar a modificación.*

*Por tanto, no es equiparable esta solicitud de aclaración de oferta presentada con la admisión de documentación no presentada en la forma prevista en los pliegos, siendo además que la recurrente, como ya se ha dicho anteriormente ha sido la única que ha acudido a medios externos para presentar el catálogo y así completar su oferta”.*

En efecto, el criterio existente respecto de la subsanación de la oferta económica, según señalan las juntas consultivas nacionales, es el de que no es subsanable lo que no se poseyera en el momento de finalizar los plazos de presentación de ofertas. Así se pronunció, en sus varios de sus informes, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, como es el Informe 47/09, de 1 de febrero de 2010, -entre otros-, en el que se contiene la siguiente afirmación: “...puede subsanarse lo que existe, pero no se ha



*aportado; pero no se puede subsanar lo que en el momento citado no existe de manera indudable”.*

La Jurisprudencia del TJUE se ve asimismo contenida dentro de la doctrina de este Tribunal de Recursos, en varias de nuestras Resoluciones. Podemos comenzar con la Resolución nº 131/2012 de 12 de junio de 2012, - reiterado en otras posteriores, como la Resolución nº 362/2016 o la Resolución nº 1097/2015-.

En el presente caso, no es que quepa subsanar la oferta económica erróneamente presentada –con un valor anormal, con una falta de firma...-, sino que lo que se pretende es completar la oferta por un medio no válido no admitido en el PCAP (*lex contractus* de obligado cumplimiento para todos los licitadores –artículo 139 LCSP), que además, de admitirse, supondría un tratamiento discriminatorio con respecto a las otras empresas que han participado en la misma licitación y sí han presentado sus proposiciones de acuerdo con las exigencias del PCAP.

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. M.J.B.G., en nombre y representación de CASTEVILA DISTRIBUCIONES, S.L. (OFIFAST) contra el acuerdo de adjudicación en el que también se notifica la exclusión de la oferta de dicha licitadora en la licitación convocada por la Consejería de Hacienda y Modelo Económico de la Comunidad Valenciana para contratar el “*Suministro de papel y material de oficina e informático no inventariable para la Administración de la Generalitat, su sector público instrumental y entidades adheridas (Lote 2).*”

**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 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- administrativa.