

Recurso nº 084/2014 C.A. Galicia 009/2014

Resolución nº 190/2014

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

En Madrid, a 7 de marzo de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por D. G. R.M., en nombre y representación de LIMPIEZAS, AJARDINAMIENTOS Y SERVICIOS SERALIA S.A., contra la resolución del Gerente de Gestión Integrada de Lugo, Cervo y Monforte de Lemos de 23 de diciembre de 2013 por la que se le excluye del procedimiento de licitación del contrato de "Servicio de limpieza del Hospital Da Costa de Burela (Lugo)" (Exp. AB-EIL2-13-001), licitado por el Servicio Gallego de Salud (SERGAS), Organismo Autónomo de carácter administrativo dependiente de la Xunta de Galicia, el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. La Gerencia de Gestión Integrada de Lugo, Cervo y Monforte de Lemos del Servicio Gallego de Salud (SERGAS), Organismo Autónomo de carácter administrativo dependiente de la Xunta de Galicia, anunció convocatoria del procedimiento de licitación del contrato de servicio de limpieza del Hospital da Costa de Burela (Lugo), expediente AB-EIL2-13-001. El anuncio se publicó en el perfil del contratante de la entidad, el 14 de noviembre de 2013 en el Diario Oficial Galicia, el 16 de noviembre de 2013 en el Boletín Oficial del Estado y el 30 de octubre de 2013 en el Diario Oficial de la Unión Europea.

El valor estimado del contrato es de 3.705.221,80 euros, IVA excluido, clasificado como servicio, categoría 14, servicios de limpieza de edificios y servicios de administración de bienes raíces, referencia de nomenclatura CPV 90911200-8, servicios de limpieza de edificios.



El contrato es por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con varios criterios de adjudicación.

La cláusula 5.2, "*Lugar y plazo de presentación*", del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) establece (*la negrita es nuestra*).

"5.2.1. La documentación deberá ser entregada en el Registro General del Hospital da Costa, C/ Rafael Vior, s/n, 27880 Burela (Lugo), en horario de 9 a 14 horas. Fax: 982 58 99 86.

La entrega de la documentación en otro registro público distinto del señalado solamente será admitida, de comunicarse al órgano de contratación dentro del plazo de presentación de ofertas, por fax o por telegrama, la presentación de la documentación en otro registro público, acompañando constancia documental de la fecha de entrada de la misma en tal registro, y siempre que la documentación sea recibida por el órgano de contratación no habiendo transcurrido más de diez días desde la finalización del plazo de presentación de ofertas.

*5.2.2. No obstante, lo dispuesto en el punto anterior, los licitadores podrán enviar sus proposiciones por correo, en cuyo caso, deberán justificar que la fecha de imposición del envío en la oficina de correos se produce dentro del plazo de presentación de ofertas y anunciar al órgano de contratación la remisión de la oferta mediante fax o telegrama en el mismo día **y antes de que finalice el plazo de presentación de ofertas**, adjuntando la citada justificación de la fecha de imposición. Esta notificación se cursará a la Unidad administrativa gestora señalada en la cláusula 1.2.4; sin la concurrencia de ambos requisitos no será admitida la proposición. Trascurridos, no obstante, 10 días desde la fecha de finalización del plazo de presentación de proposiciones sin haberse recibido la documentación, ésta no será admitida.*

5.2.3. El plazo de presentación o envío será el indicado en el anuncio de licitación publicado en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma de Galicia y en el perfil del contratante. La hora de finalización de presentación de la oferta serán las 14:00 horas, tanto si la proposición se presenta en el Registro especificado en el apartado 5.2.1. de este pliego como en otro registro público o si se envía por correo. Si el último día del



plazo de presentación de ofertas coincide en sábado o día inhábil en la localidad de Burela, dicho plazo se prorrogará hasta el primer día hábil siguiente.”

En los anuncios de licitación se hace constar como fecha límite de presentación de las proposiciones *“las 14:00 del día 10 de diciembre”*.

Segundo. A la licitación remitió oferta la empresa LIMPIEZAS, AJARDINAMIENTOS Y SERVICIOS SERALIA S.A. por correo postal, anunciando al órgano de contratación la presentación por fax y justificando su envío el día 10 de diciembre.

En la certificación del Gerente Ejecutivo del Área de Cervo, de 12 de diciembre de 2013, se hace constar la llegada de la proposición presentada al procedimiento de licitación por LIMPIEZAS, AJARDINAMIENTOS Y SERVICIOS SERALIA S.A., en sobres cerrados y precintados, con número de registro 15.015 y fecha 11 de diciembre 2013, con una llamada o asterisco con la siguiente leyenda, *“estas empresas anunciaron por fax con fecha de 10/12/2013 la presentación en correos de su proposición con fecha de 10/12/2013”*.

Se acompaña al referido certificado como anexo el fax de la recurrente, que consta de dos hojas, la primera con el siguiente texto *“con el presente le adjunto el resguardo correspondiente al envío de la documentación necesaria para licitar en el con curso para la PRESTACION DEL SERVICIO DE LIMPIEZA DEL HOSPITAL DA COSTA, BURELA. (LUGO) EXPTE. AB·EIL2-13-001 través de Oficina de Correos sita en la Avda. Ciudad de la Habana nº 7, de Valladolid”,* y en la que aparece la siguiente fecha y hora consignada *“10/12 2013 16:20”*.

En la segunda hoja del fax, aparece fotocopiado el resguardo de la presentación en correos del envío, en el que se lee en el apartado *“producto”* lo siguiente *(la negrita es nuestra)*:

“Producto Postal Expres: PKOCPA0000003490027580M

Oficina de admisión: 4714994 VALLADOLID SUC 6

Importe del envío: 14.48 €

Fecha admisión: 10/12/2013 13:30

Peso: 1416 grs.



Valores añadidos: Acuse de recibo”

El 18 de diciembre de 2013 la mesa de contratación procede al examen de la documentación contenida en el sobre A. Consta en Acta (nº 12) que la empresa LIMPIEZAS, AJARDINAMIENTOS Y SERVICIOS SERALIA S.A., presenta su proposición en correos y anuncia al órgano de contratación la remisión de la oferta mediante fax el día 10 de diciembre de 2013 a las 16:00 horas, por lo que la empresa no justifica la fecha de imposición del envío de la documentación dentro del plazo de presentación de ofertas según señala el apartado 5.2 del PCAP, y en consecuencia la mesa propone al órgano de contratación la exclusión de LIMPIEZAS, AJARDINAMIENTOS Y SERVICIOS SERALIA, S.A. al haber presentado su oferta fuera del plazo.

El 23 de diciembre el órgano de contratación dicta resolución en la que acuerda excluir a la empresa LIMPIEZAS, AJARDINAMIENTOS Y SERVICIOS SERALIA S.A. de su participación en el procedimiento de contratación, al presentar su oferta fuera del plazo de presentación establecido en la cláusula 5.2 del PCAP.

Dicha exclusión, enviada el 21 de enero de 2014, es notificada al recurrente el 23 de enero.

Tercero. El 31 de enero de 2014 LIMPIEZAS, AJARDINAMIENTOS Y SERVICIOS SERALIA S.A. presenta al órgano de contratación anuncio de la interposición de recurso especial en materia de contratación.

El 7 de febrero de 2014, ante este Tribunal, presenta recurso especial en materia de contratación contra el acto de exclusión, solicitando asimismo la suspensión del procedimiento como medida cautelar.

En el suplico incorpora el siguiente *petitum*:

“(…)[Que] declare la contravención de la legislación de contratos públicos, y concretamente del 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, por parte de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares rector del expediente de contratación del servicio de limpieza del Hospital Da Costa, Burela (Lugo),



Expte.: AB-EIL2-13-001, y en concreto la frase: "y antes de que finalice el plazo de presentación de ofertas" recogida en el apartado 5.2.2 de la cláusula 5; y así se acuerde tener por no puesto, declarando su nulidad de pleno derecho, o en su caso su anulabilidad, y en consecuencia la del acto administrativo de exclusión de la oferta o proposición presentada por LIMPIEZAS, AJARDINAMIENTOS Y SERVICIOS SERALIA, S.A., para una vez así, retrotraer todas las actuaciones hasta el momento justo anterior a la celebración de la reunión de la mesa de contratación de 18 de diciembre de 2013 para la apertura y examen de los sobres que contienen la documentación administrativa (Sobre A), procediéndose de nuevo a la comprobación de si las empresas licitadoras han presentado los sobres con las proposiciones dentro de plazo establecido al efecto, y hechas las mismas declare al procedencia de lo oferta de LIMPIEZAS, AJARDINAMIENTOS Y SERVICIOS SERALIA, S.A. por haberse enviado en plazo, una vez así continúen con la valoración de las ofertas técnicas y demás trámites conforme sea procedente en derecho."

Cuarto. El 17 de febrero de 2014, el órgano de contratación remite el expediente de contratación, acompañándolo de su informe, a este Tribunal.

Quinto. La Secretaría del Tribunal, el 17 de febrero de 2013, da traslado del recurso interpuesto a los otros licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estiman oportuno, formulen las alegaciones que a su derecho convenga, trámite que ha sido evacuado por el licitador también excluido LIMPIEZAS PISUERGA GRUPO NORTE, LIMPISA, S.A., mostrando su conformidad con el recurso.

Sexto. Interpuesto el recurso, el 18 de febrero de 2014 este Tribunal dicta resolución por la que se acuerda la suspensión del procedimiento de contratación, con carácter cautelar, conforme a lo dispuesto en los artículos 43 y 46 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP).

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 41.3 del texto refundido de la



Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP) y la cláusula tercera del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Galicia sobre atribución de competencia de recursos contractuales, el 7 de noviembre de 2013 y publicado en el BOE el día 25 de noviembre de 2013, toda vez que la entidad contratante tiene la consideración de poder adjudicador y depende de la Comunidad Autónoma.

Segundo. La recurrente es licitadora del procedimiento al que se refiere el acto de adjudicación recurrido, por lo que tiene legitimación activa para interponer el recurso conforme al artículo 42 del TRLCSP.

Tercero. Se recurre el acto de trámite cualificado de exclusión de un contrato de servicios, de la categoría 14 del Anexo II del TRLCSP, cuyo valor estimado es superior a 200.000 euros.

Por todo ello el acto recurrido reúne los requisitos, exigidos por el artículo 40.1.a) y 2.b), en relación con el 16.1.b) del TRLCSP para poder considerarlos susceptibles de recurso especial en materia de contratación.

Cuarto. Hemos de examinar si el escrito de recurso ha sido interpuesto en plazo y forma. A estos efectos el artículo 44 del TRLCSP, establece lo siguiente:

“2. El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior: (...) b) Cuando se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción. (...)

3. La presentación del escrito de interposición deberá hacerse necesariamente en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso.”



De otro lado el artículo 40.2 del TRLCSP, en su apartado b), dispone que: “Se considerarán actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento los actos de la mesa de contratación por los que se acuerde la exclusión de licitadores”.

En este caso la exclusión es notificada a la ahora recurrente el 23 de enero de 2014, presentándose el recurso en este Tribunal el 7 de febrero.

Asimismo el recurrente ha anunciado previamente la interposición como prescribe el artículo 44.1 del TRLCSP, el 31 de enero.

Consiguientemente el recurso se ha interpuesto en tiempo y forma.

Quinto. El recurso se centra en la impugnación del acto de exclusión del recurrente propuesto por la mesa el 18 de diciembre de 2013 y acordado por el órgano de contratación el 23 de diciembre.

Los argumentos del recurrente son que el acto de exclusión contraviene el artículo 80 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por cuanto, conforme a aquel, tan sólo cabe lo exclusión o no admisión de una oferta o proposición presentada por correo postal en los siguientes casos: i) cuando la imposición del envío en la oficina de Correos se haya realizado fuera del plazo límite establecido para la presentación de ofertas, ii) o cuando aún habiéndose presentado dentro del plazo no se haya anunciado al órgano de contratación lo remisión de lo oferta por medio de fax en el mismo día.

Concluye que la cláusula 5.2.2 del PCAP, en cuanto previene que *“deberán justificar que la fecha de imposición del envío en el oficina de correos se produce dentro del plazo de presentación de ofertas y anunciar al órgano de contratación la remisión de la oferta mediante fax o telegrama en el mismo día **y antes de que finalice el plazo de presentación de ofertas**”*, contraviene dicho precepto.

Invoca en defensa de su tesis el Informe 38/99, de 12 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA).



El órgano de contratación en su informe se limita a reproducir los actos dictados sin consideraciones adicionales.

Sexto. Antes de entrar a examinar lo alegado por la recurrente hemos de hacer una precisión de índole formal al hecho de que en el presente caso el acto de exclusión se haya producido por el órgano de contratación a propuesta de la mesa de contratación.

Es necesario señalar que conforme a lo determinado en los artículos 320.1 del TRLCSP y 21.1.b) del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en los procedimientos abiertos de licitación la determinación de los licitadores que deban ser excluidos del procedimiento por no acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares corresponde en exclusiva a la mesa de contratación, sin necesidad de proponer al órgano de contratación la adopción de dicho acto, por no estar en el ámbito de sus competencias.

Entrando ya en la cuestión de fondo de la legalidad del acto de exclusión, 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 inmediatez 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. (...)***

En cuanto al doble requisito de la justificación de la fecha de imposición y anuncio de la remisión de oferta el Informe 51/07, de 29 de octubre de 2007, consideraciones 2 y 3, señala en cuanto al contenido que debe tener la justificación de la imposición del envío lo siguiente.

*“(...)**2. Respecto al primero que hace referencia al contenido que debe tener la justificación de la imposición del envío han de efectuarse las siguientes consideraciones:***

*El artículo 80.4 del Reglamento General de Contratación del Estado establece que 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, telegrama o correo electrónico en el mismo día. A este requisito de inclusión de la fecha de envío en la justificación del mismo, el artículo 31 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de servicios postales añade la obligación del operador al que se haya encomendado la prestación del servicio postal universal de **hacer constar con claridad en la cabecera de la primera hoja del documento que se quiere enviar el nombre de la oficina y la fecha, el lugar, la hora y minuto de su admisión,***



circunstancias estas que deberán figurar en el resguardo justificativo de su admisión.

3. *El segundo aspecto de la segunda cuestión planteada es el siguiente. Según el escrito de consulta en aras del principio de igualdad y no discriminación parece que debiera constar en la justificación del envío la vinculación inequívoca del mismo con la documentación que reciba posteriormente el órgano de contratación. Al respecto, ha de señalarse que no existe precepto alguno que exija que dicha justificación identifique la documentación enviada (exigencia que por otro lado supondría para al operador Correos y Telégrafos, una importante carga de trabajo adicional) y que de ningún modo parece que ello pueda afectar al principio de igualdad y no discriminación, ya que en el caso previsto en el artículo 80.2 del Reglamento General de la Ley, de entrega de la documentación en las dependencias u oficinas expresadas en el anuncio, las oficinas receptoras se limitan conforme a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 80 a dar recibo al presentador, recibo en el que tampoco consta la relación de los documentos entregados sino únicamente el nombre del licitador, la denominación del objeto del contrato y el día y hora de la presentación, quedando en ambos casos la comprobación de la documentación contenida en los sobres para el momento de apertura de los mismos. Al respecto debe advertirse, como señala el escrito de consulta, que la obligación de que la documentación sea recibida por el órgano de contratación en sobres cerrados tiene por objeto asegurar el secreto de las proposiciones.*

Por tanto, una vez recibida la documentación las únicas comprobaciones que en relación con el contenido de la justificación habrá de realizar el órgano de contratación será la de verificar que la fecha contenida en la justificación del envío coincide con la que conste en la cabecera de la primera hoja del documento enviado, así ha de ser realizado en la consideración de que la ausencia en su caso de datos que deben hacerse constar en el mismos, como son el nombre de la oficina, lugar, hora y minuto de admisión, no puede ser imputada al licitador, ya que su consignación se exige en exclusiva al servicio de Correos (...).

En fin el Informe 38/99, de 12 de noviembre de 1999, citado por el recurrente, señala en su consideración 3, el criterio interpretativo aplicable en cuanto el examen de dichos requisitos por la mesa:



“(…)En cuanto a la segunda cuestión suscitada -la de la exigencia del doble requisito de justificación de la fecha de imposición y anuncio de la remisión de oferta que establece el artículo 100 del Reglamento General de Contratación del Estado- la tesis afirmativa que sostiene el Consorcio consultante, es decir que, por no haber cumplido ambos requisitos, la oferta remitida por correo debe rechazarse, debe ser compartida, sin especiales razonamientos, por esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

No obstante, como los hechos relatados en el escrito de consulta -apertura de oficinas después de la hora de cierre del registro y comparecencia del interesado-pueden suscitar algunas dudas sobre el grado de cumplimiento del interesado de sus obligaciones en cuanto a la presentación de su oferta y, sobre todo, del conocimiento del Consorcio del hecho de la remisión por correo, atendiendo a la finalidad del precepto del artículo 100 del Reglamento General de Contratación del Estado pudiera éste interpretarse, en este caso concreto, de acuerdo con la jurisprudencia que mantiene un criterio antiformalista favorable a la mayor posibilidad del ejercicio de los derechos de los particulares como reflejado en las Leyes reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y entonces de Procedimiento Administrativo (Sentencias del Tribunal Supremo, entre otras, de 16 de marzo de 1981, 7 de julio de 1982 y de 28 de noviembre de 1975).(…)”

En lo atinente al problema de la presentación de las proposiciones dentro del plazo establecido en el anuncio de licitación, cuando aquel fija no sólo un día sino también una hora límite, existió una aparente contradicción entre la doctrina sentada en los informes 38/1999 y el 61/2007 que ha sido resuelta por el informe 23/09.

El Informe 38/99, de 12 de noviembre de 1999, antes citado, y en interpretación del entonces vigente artículo 100 del RGCE y del resto de la normativa entonces aplicable, llegaba a la conclusión de que *“la presentación de proposiciones económicas cuando se utiliza el sistema de envío por correo, puede realizarse a cualquier hora del último día del plazo, a diferencia del sistema de presentación en oficinas y dependencias de la Administración fijadas en el anuncio, que sólo podrá tener lugar en el horario en que esté abierto el registro”.*

Por el contrario el Informe 61/07, de 24 de enero de 2008, ya durante la vigencia del artículo 80 del RGLCAP, señala en su consideración 2 que *“las proposiciones deberán ir*



acompañadas, en sobre aparte, de los documentos que lista el artículo 79.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Cuando esta documentación se envíe por correo, el envío deberá realizarse dentro del plazo de admisión señalado en el anuncio. El empresario además 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. 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”.

El Informe 23/09, de 25 de septiembre de 2009, despeja la aparente contradicción señalando:

“(…) Sólo se plantea una cuestión en la consulta formulada por el alcalde de Alhaurín de la Torre, referida a la aparente contradicción existente entre dos informes de esta Junta, el 38/1999 y el 61/2007.

En el primero de ellos, interpretando el artículo 100 del ya derogado Reglamento General de Contratación se decía que la presentación de proposiciones económicas cuando se utiliza el sistema de envío por correo, puede realizarse a cualquier hora del último día del plazo, mientras que en las oficinas o dependencias de la Administración sólo puede efectuarse durante las horas de apertura al público del registro.

El 61/2007, por el contrario considera que la presentación más allá de la hora fijada en el anuncio de licitación implica la inadmisión de la oferta aunque la presentación se haga por correo.

La aparente contradicción, sin embargo, no existe. La consulta planteada en el año 1999 se refería a la aplicación del artículo 100 del Reglamento entonces vigente, y para un caso concreto en el que el plazo para la presentación de proposiciones se fijaba por días aunque haciendo la aclaración de que la presentación en el registro del órgano de contratación sólo podría hacerse en horas de oficina. Por ello, puesto que el plazo de presentación no expiraba hasta que transcurriera completo el día final, resultaba admisible la documentación presentada en el correo fuera de las horas de oficina del registro pero antes de que concluyera el plazo establecido.



Sin embargo, el informe 61/2007, sienta el criterio de que no puede admitirse la presentación hecha fuera de plazo, considerando como tal la efectuada después de transcurrida la hora límite establecida en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el anuncio de la licitación, en relación con un supuesto en que tanto el pliego como el anuncio establecía una hora límite de presentación tanto para una modalidad como para la otra. Se trata, así pues, de dos supuestos distintos y, por consiguiente, de dos soluciones distintas, no contradictorias.

Sin embargo, a pesar de ser soluciones diferentes, ambas se basan en una misma idea, la de que no son admisibles más que las documentaciones se hagan dentro del plazo establecido al efecto (...).”

Y concluye **“para determinar si la presentación de documentaciones se ha hecho o no en plazo deberá atenderse a la hora establecida en el anuncio cuando la hora se haya expresado como límite final del plazo, o exclusivamente al día cuando no se haya hecho expresión de ésta o en caso de haberse hecho no lo haya sido con la finalidad de marcar el final del plazo sino simplemente, de forma indicativa, las horas de apertura al público de las oficinas de registro.”**

Atendiendo a la anterior doctrina hemos de examinar el concreto asunto que se plantea.

Como señalamos en los antecedentes de hecho, el recurrente presentó los sobres con sus proposiciones en la oficina de correos el 10 de diciembre de 2013 a las 13:30 horas, como consta en el certificado o resguardo de la presentación en correos del envío.

El fax de la recurrente que anuncia al órgano de contratación la presentación de las proposiciones y adjunta justificación de la imposición del envío en la oficina de correos, mediante la remisión de copia del resguardo correspondiente, tiene la siguiente fecha y hora consignada, 10 de diciembre de 2013 a las 16:20 horas.

Toda vez que en los anuncios de licitación se hace constar como fecha límite de presentación de las proposiciones *“las 14:00 del día 10 de diciembre”*, quedando acreditado el día 10 de diciembre y las 13:30 horas como fecha y hora de admisión del envío en la oficina de Correos, debe concluirse que la documentación ha sido presentada dentro de la hora y plazo establecidos.



Igualmente se ha cumplido el requisito de justificar la fecha de imposición del envío en la oficina de correos y anunciar al órgano de contratación la remisión de la oferta mediante fax en el mismo día, como exige el artículo 80.4 del RGLCAP, siendo indiferente la hora en que tal comunicación se remitió pues, a diferencia de la presentación de la documentación en Correos para su envío, la comunicación no está sujeta al límite horario del plazo de presentación, al ser un requisito meramente accidental y accesorio del principal, la presentación de la oferta, cuyo único objeto es anunciar y justificar al órgano de contratación esa presentación en el plazo establecido lo que se cumple cualquiera que sea la hora de remisión en dicho día.

En consecuencia el inciso “*y antes de que finalice el plazo de presentación de ofertas*” de la cláusula 5.2.2 del PCAP no debe entenderse referido a la comunicación mediante fax o telegrama en el mismo día del envío de la oferta pues ello significaría admitir una interpretación del mismo contraria al artículo 80.4 del RGLCAP, y vulneraría, al mismo tiempo, el principio de libre concurrencia consagrado en el artículo 1 TRLCSP.

Al respecto conviene traer aquí a colación lo ya declarado por este Tribunal en ocasiones anteriores (por todas, la Resolución 069/2014, de 30 de enero), sobre la vinculación de los licitadores al contenido de los pliegos así como a la interpretación que pueda hacerse de las cláusulas de los mismos, afirmando ésta, mediante cita de la Resolución 049/2011, lo siguiente:

“... resulta preciso destacar que, sobre la interpretación de los contratos en general y sobre la de los contratos públicos en particular ha tenido ocasión de pronunciarse la jurisprudencia en múltiples ocasiones. No podemos olvidar que los contratos públicos son, ante todo, contratos y que las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en la Ley de Contratos del Sector Público y, en caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil, cuyo artículo 1.288 exige que tal interpretación se haga en el sentido más favorable para la parte que hubiera suscrito un contrato –en este caso, para cualquiera de los licitadores puesto que es necesario respetar el principio de concurrencia-, ya que su oscuridad no puede favorecer los intereses de quien la ha ocasionado (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2000 que sigue una línea consolidada en sentencias como las de 2



noviembre 1976, 11 octubre y 10 noviembre 1977, 6 febrero y 22 junio 1979 y 13 abril y 30 mayo 1981).

En este sentido, es menester recordar, en primer lugar, que de acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen la 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 sus 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 deja lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá de estarse al sentido literal de sus cláusulas. (Sentencia del Tribunal Supremo de 19 marzo 2001, de 8 junio de 1984 o sentencia de 13 mayo de 1982).

Jurisprudencia más reciente, como la que se deriva de la Sentencia de la 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 parecieran 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 contenido de las reglas interpretativas en materia contractual, exige tener en cuenta para juzgar de la intención de los contratantes, los actos de aquéllos coetáneos y posteriores al contrato.“

Añade la Resolución 69/2014: “Cuanto antecede exige que en la interpretación tanto del pliego de cláusulas administrativas particulares como en el de prescripciones técnicas deban tenerse en cuenta criterios que permitan hacer acorde su contenido con la finalidad que a través del contrato se pretende lograr. En esa labor es evidente que al hacer la interpretación de los requisitos que el pliego de prescripciones técnicas exige para que la prestación sea acorde con la finalidad contractual, habremos de tener presente ante todo la necesidad de que las mismas se acomoden de modo indiscutible a las exigencias de carácter legal. Otra interpretación debería llevarnos necesariamente a la declaración de nulidad del requisito en cuestión lo cual no sería acorde con el principio de que las cláusulas de un contrato, de conformidad con el artículo 1284 del



Código Civil deben ser interpretadas en el sentido más adecuado para que produzcan efecto. (Art. 1284 C.C: "Si alguna cláusula de los contratos admitiere diverso sentido, deberá entenderse en el más adecuado para que produzca efecto")."

Aplicando al caso presente la citada doctrina, resulta evidente que la cláusula controvertida no puede ser interpretada sino en el sentido, ya enunciado, de que la presentación de la documentación en el correo debe hacerse antes de la hora marcada como límite en el anuncio, pero el anuncio mediante fax o telegrama puede efectuarse hasta las doce de la noche del día en que termina el plazo.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. G. R.M., en nombre y representación de LIMPIEZAS, AJARDINAMIENTOS Y SERVICIOS SERALIA S.A., contra la resolución del Gerente de Gestión Integrada de Lugo, Cervo y Monforte de Lemos de 23 de diciembre de 2013 por la que se le excluye del procedimiento de licitación del contrato de "Servicio de limpieza del Hospital Da Costa de Burela (Lugo)" (Exp. AB-EIL2-13-001), licitada por el Servicio Gallego de Salud (SERGAS), declarando nulo el acto recurrido y el precedente de la mesa de contratación de 18 de diciembre de 2013 en cuanto propone la exclusión de la recurrente, y ordenando reponer las actuaciones al momento de la apertura del sobre A de la documentación administrativa, sin perjuicio de conservar aquellas partes de dicho acto, así como los actos y trámites posteriores, cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento acordada por el Tribunal.

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 Galicia, 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 10.1, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.