



Recurso nº 112/2014

Resolución nº 214/2014

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 14 de marzo de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. L. M. V., en nombre y representación de CARPINTERÍAS METÁLICAS MARLA S.L., contra el acuerdo de la Mesa de contratación de la Dirección General de la Guardia Civil de fecha 21 de enero de 2014 por el que se excluyó a la citada empresa del proceso de licitación del contrato de *“Suministro de 2 patrulleras medias de navegación sostenida y de 1 embarcación auxiliar de aluminio, con sus correspondientes equipamientos y pertrechos con destino al Servicio Marítimo de la Guardia Civil con el fin de aumentar sus capacidades operativas en el control de la inmigración ilegal y, en general, en el cumplimiento de las tareas que tiene encomendadas”* (Expediente número D/0114/A/13/6), el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 30 de noviembre de 2013 se publica en el Boletín Oficial del Estado el anuncio de licitación del Expediente nº D/0114/A/13/6, correspondiente al contrato de *“Suministro de 2 patrulleras medias de navegación sostenida y de 1 embarcación auxiliar de aluminio, con sus correspondientes equipamientos y pertrechos con destino al Servicio Marítimo de la Guardia Civil con el fin de aumentar sus capacidades operativas en el control de la inmigración ilegal y, en general, en el cumplimiento de las tareas que tiene encomendadas”*. El anuncio se publica asimismo en el DOUE de 19 de noviembre de 2013.

El valor estimado del contrato es de 3.165.630 euros.

Segundo. Tramitado el procedimiento conforme a las previsiones del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), el 7 de enero de 2014 la Mesa de contratación se reúne al objeto



de proceder a la calificación de la documentación administrativa presentada por los licitadores, advirtiéndose determinados defectos subsanables en la documentación presentada, entre otros licitadores, por el aquí recurrente, por lo que se acordó otorgar *“un plazo para subsanar los defectos detectados, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 del LCSP y 81 RGLCAP”*. En el acta de dicha sesión no figura mención del plazo concreto para la subsanación.

Mediante correo electrónico enviado desde la Plataforma de Contratación del Estado el 13 de enero de 2014 se comunicó a esta empresa el acuerdo de la Mesa, indicando que estaba admitido provisionalmente (en relación con el Lote nº 2 del contrato) y requiriéndole para que presentara determinada documentación. Se advertía así que se había acordado: *“Admitir provisionalmente las proposiciones presentadas por las firmas que cumplen los requisitos exigidos en la documentación presentada en el sobre nº1 (documentación general) y conceder a las empresas que no cumplen, un plazo para subsanar los defectos detectados.”*

Este correo electrónico consta enviado y recibido en dicha fecha de 13 de enero.

Asimismo, figura en el expediente transcripción de otro correo electrónico de la misma fecha, 13 de enero de 2014, remitido por la Mesa de contratación y con el siguiente tenor:

“Asunto: Tiene una comunicación en la Plataforma de Contratación del Estado. Se le informa que tiene una Comunicación en la Plataforma de Contratación del Estado (www.contrataciondelestado.es), advirtiéndole que el contenido de la misma expira el próximo viernes 17 a las 10:00 horas”.

Tercero. La documentación solicitada fue presentada por el licitador recurrente en el Registro General de la Delegación del Gobierno de Cantabria el día 20 de enero de 2014. Este escrito tiene entrada en el registro de la Dirección General de la Guardia Civil el 23 de enero, y en el del servicio de contratación el siguiente día 24.

En la sesión de la Mesa de contratación de 21 de enero de 2014 se acuerda excluir a la empresa aquí recurrente al no haber subsanado la documentación solicitada, dado que no presentó la documentación administrativa de subsanación de defectos en el lugar y fecha concedida al efecto. Este acuerdo se notifica el 24 de enero.



Cuarto. Frente a dicho acuerdo se interpone recurso especial en materia de contratación mediante escrito presentado en el Registro General de la Delegación del Gobierno de Cantabria el día 4 de febrero de 2014. Este escrito tiene entrada en el registro de la Dirección General de la Guardia Civil y en el del servicio de contratación el 10 de febrero.

Previamente, el 3 de febrero de 2014 se formuló el anuncio previo mediante escrito dirigido al órgano de contratación y presentado en oficina de correos.

En el recurso se alega que la empresa recurrente presentó en plazo la documentación que se solicitaba dado que el acuerdo de admisión provisional solicitando que se subsanase la documentación presentada decía literalmente que se concedía un plazo para subsanar los defectos detectados, pero sin que se señalase cual era ese plazo.

A la vista de ello, alega el recurrente que: *“La falta de concreción del plazo concedido da lugar a una clara inseguridad jurídica, pues deja a la voluntad del órgano administrativo la determinación del mismo sin comunicación previa. En contrataciones semejantes, el órgano administrativo fija plazo e incluso la fecha y hora límite de presentación de la subsanación. Pues de no señalarse es evidente que no queda claro si se está ante el plazo establecido en Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, que determina en su artículo 27 que siempre que resulte precisa la subsanación de errores u omisiones en la documentación administrativa, la Mesa concederá un plazo inferior a siete días para efectuarla. O si se está a la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre la interpretación de algunos preceptos de la Ley de Contratos del Sector Público tras la modificación de la misma realizada por la Ley 14/2013 de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, que señala en el punto 1.9.2 en relación con la documentación a presentar señalada en el artículo 146 de la Ley de Contratos del Sector Público, y concretamente respecto a la subsanación, que se deberá dar un plazo de subsanación suficiente.”*

Por todo ello, y dado que en definitiva se presentó la documentación requerida, se concluye interesando que sea dictada resolución en la que se resuelva anular la exclusión del expediente de la empresa recurrente.



Quinto. El órgano de contratación ha evacuado el informe previsto en el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, señalando que el 13 de enero de 2014 no sólo se produjo la notificación mediante la Plataforma de Contratación del Estado a la mercantil CARPINTERÍAS METÁLICAS MARLA S.L. de la admisión provisional en el procedimiento, concediéndole un plazo para la subsanación de los defectos reseñados, sino que asimismo y con igual fecha se comunicó a dicha empresa mediante correo electrónico a la dirección que había facilitado a la Administración que se le había enviado una comunicación a través de la Plataforma de Contratación del Estado, advirtiéndole que *“el contenido de la misma expiraba el próximo viernes 17 a las 10:00 horas”*.

Estima el órgano de contratación que las alegaciones de la recurrente no pueden ser admitidas invocando el artículo 27.1 del Real Decreto 817/2009, conforme al cual, según entiende el informe, el plazo de subsanación de documentación en ningún caso puede ser igual o superior a siete días. Concluye así que: *“aunque no se hubiese fijado plazo alguno de subsanación, conforme a ley siempre debe ser inferior a siete días y consecuentemente, si la notificación de la subsanación remitida al recurrente a través de la Plataforma de Contratación del Estado se efectuó con fecha 13 de enero de 2014, la presentación de la documentación requerida con fecha 20 de enero de 2014 por parte de la empresa licitadora, estaría fuera del plazo fijado por la normativa aplicable”*.

Añade además que la empresa recurrente al presentar la documentación de subsanación en el Registro General de la Delegación del Gobierno de Cantabria debió haber anunciado por fax al órgano de contratación que la remisión de la misma se había efectuado por dicho conducto, tal como se prevé en el apartado 25 del PCAP para la presentación de ofertas, circunstancia ésta no cumplimentada.

Entiende en definitiva acreditado que se puso en conocimiento de la recurrente el día y la hora en que concluía el plazo de subsanación, conforme a la notificación en el correo electrónico por ella indicado.

Por todo ello en el informe se entiende procedente la desestimación de las pretensiones de la empresa recurrente.



Sexto. La Secretaría del Tribunal ha dado traslado del recurso interpuesto al resto de licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen, sin que se haya evacuado este trámite.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. Este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para conocer del presente recurso especial en materia de contratación a tenor de lo establecido en el artículo 41, apartado 1, del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP).

Segundo. El recurso ha sido interpuesto contra un acto susceptible de recurso en esta vía de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP, al referirse a un contrato de suministro sujeto a regulación armonizada licitado por un poder adjudicador y dirigirse frente a un acuerdo de exclusión de un licitador, acto de trámite que determina la imposibilidad de continuar el procedimiento (art. 40.2.b) TRLCSP).

Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP, al tratarse de la empresa cuya proposición es excluida por el acuerdo recurrido.

Tercero. El recurso ha sido interpuesto ante este Tribunal dentro del plazo establecido al efecto en el artículo 44.2 del TRLCSP, al no haber transcurrido más de 15 días hábiles entre la notificación del acto impugnado y la de entrada del recurso en el registro del órgano de contratación (art. 44.3).

De otra parte, aun cuando el anuncio previo del recurso al órgano de contratación se remitió por correo, no presentándose en el registro de éste, tal y como exige el artículo 44, apartados 1 y 3, del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, este Tribunal viene entendiendo (por ejemplo, en la Resolución nº 7/2011) que la falta de este



anuncio constituye una simple irregularidad que no debe conllevar la inadmisión del recurso, sin que en este caso dicha omisión haya impedido que el órgano de contratación emita en su momento su informe sobre el presente recurso.

Cuarto. Pasando ya a abordar la cuestión objeto de debate, hemos de dilucidar si cabe entender presentada en plazo la documentación requerida en trámite de subsanación una vez que en el requerimiento efectuado a tal fin no se especificaba cuál era el concreto plazo para ello.

Para abordar este interrogante comenzaremos con la cita de las cláusulas del Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que se refieren a la forma y lugar de presentación de la documentación de las ofertas así como a la subsanación de los defectos en la documentación administrativa presentada por los licitadores.

En primer lugar, el apartado 25 del Cuadro de características del PCAP indica a este respecto lo siguiente:

“LUGAR, FECHA Y HORA DE PRESENTACION DE OFERTAS Y PLAZO DE SOLICITUD DE INFORMACION ADICIONAL. La documentación habrá de ser entregada en la Dirección General de la Guardia Civil, Subdirección General de Apoyo de la Guardia Civil, Jefatura de Asuntos Económicos, Servicio de Contratación, C/. Guzmán el Bueno, 110, 4º planta, 28003 de Madrid.

(...)”.

De otra parte, en el apartado 11.4 del Pliego se establece que: *“Si la Mesa observase defectos u omisiones subsanables en la documentación presentada por los licitadores, se estará a lo dispuesto en los artículos 82 del TRLCSP, 81.2 del RGLCAP y 27 del R.D. 817/2009”.*

Efectivamente, el artículo 81.2 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 dispone que: *“Si la mesa observase defectos u omisiones subsanables en la documentación presentada, lo comunicará verbalmente a los interesados. Sin perjuicio de lo anterior, las circunstancias reseñadas deberán hacerse públicas a través de anuncios del órgano de*



contratación o, en su caso, del que se fije en el pliego, concediéndose un plazo no superior a tres días hábiles para que los licitadores los corrijan o subsanen ante la propia mesa de contratación”.

Por otra parte, el artículo 27.1 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, tras señalar que la apertura de la documentación de las ofertas correspondiente a los criterios de adjudicación que dependan de un juicio de valor se llevará a cabo en un acto de carácter público, cuya celebración deberá tener lugar en un plazo no superior a siete días a contar desde la apertura de la documentación administrativa, previene que siempre que resulte precisa la subsanación de errores u omisiones en esta documentación, la mesa concederá para efectuarla un plazo inferior al indicado al objeto de que el acto de apertura pueda celebrarse dentro de aquél.

El recurrente se ampara en el contenido del citado artículo 27 así como en la Recomendación que cita de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa para entender que la subsanación presentada debe tenerse por realizada en plazo. Tal recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, dirigida a los órganos de contratación del Sector Público en referencia a la interpretación que debe hacerse de algunos preceptos del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, tras su modificación por la Ley 14/2013, no afecta al concreto plazo de subsanación que nos ocupa. Además, es claro que esta recomendación está dirigida a los órganos de contratación y de por sí no surte efectos jurídicos en las relaciones entre licitadores y Administración.

Por su parte, el órgano de contratación pone el acento en el contenido del correo electrónico remitido el mismo día que la comunicación a través de la Plataforma de Contratación del Estado, estimando que en el mismo se establecía el plazo de subsanación. Sin embargo, el contenido de dicho correo no es suficientemente explícito al respecto, siendo su tenor literal más bien equívoco, dado que no se alude a la expiración del plazo concedido sino al momento en que expiraba el contenido de la comunicación. Además, y en todo caso, en el expediente remitido no consta debidamente documentado la fecha en que dicho correo pudiera haber sido efectivamente recibido por el licitador, con lo que habremos de estar



estrictamente al contenido de la comunicación realizada a través de la Plataforma de Contratación.

Aclarado lo anterior, nos encontramos pues con que, al concederse la posibilidad de subsanar los defectos advertidos en la documentación presentada, no se comunicó cuál era el plazo para ello. En tal tesitura, y dando por hecho que, obviamente, ello no podía suponer, ni ser entendido así por el licitador, que la subsanación pudiera presentarse en cualquier momento, habremos de determinar, atendiendo a las normas legales de aplicación y al contenido del PCAP, cual haya de ser el plazo aplicable ante tal silencio. No se olvide, en este sentido, que el Pliego constituye la ley del contrato y vincula al órgano de contratación y a los licitadores, siendo de aplicación sus previsiones aun cuando no se hagan explícitas en las comunicaciones que se dirijan a las empresas concurrentes al proceso de adjudicación.

A este respecto, el Pliego se limita a señalar en su cláusula 11.4, tal y como ya hemos anticipado, que se estará a lo dispuesto en los artículos 82 del TRLCSP, 81.2 del RGLCAP y 27 del Real Decreto 817/2009. En los preceptos reglamentarios que allí se mencionan, que ya hemos citado y que son los que se refieren a esta cuestión, se establece un doble plazo, de tres días hábiles en el artículo 81, y de siete días naturales en el artículo 27, siendo la primera de estas normas la que específicamente concreta el plazo de subsanación, mientras que el artículo 27 del Real Decreto 817/2009 alude la necesidad de respetar el plazo máximo de siete días que debe mediar entre la apertura de los sobres de documentación administrativa y el acto público de apertura de la documentación de las ofertas correspondiente a los criterios de adjudicación que dependan de un juicio de valor, razón por la cual, de ser precisa la subsanación de defectos y en función de las circunstancias concurrentes, la Mesa deberá otorgar, siempre dentro del plazo máximo de 3 días hábiles reseñado, un plazo concreto que permita cumplir con esos siete días. Debe entenderse por tanto que ha de estarse a los tres días hábiles que el art. 81 del Real Decreto 1098/2001 permite otorgar, como máximo, a la Mesa para este fin.

Así lo viene entendiendo este Tribunal, pudiendo citarse nuestra Resolución 275/2013, de 10 de julio, donde se razonaba como sigue:



“De este modo, la subsanación de la documentación administrativa sólo se puede admitir dentro del plazo que, de acuerdo con lo que dispone el artículo 81 del Real Decreto 1098/2001, otorgue el órgano de contratación o la mesa.

En la Resolución 177/2011, de 10 de julio se justifica esta conclusión en los siguientes términos: (Sexto) “El Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, determina en su artículo 27 que, siempre que resulte precisa la subsanación de errores u omisiones en la documentación administrativa, la Mesa concederá un plazo inferior a siete días para efectuarla. Hay que tener en cuenta que la norma exige que la apertura de los sobres con la documentación relativa a los criterios de adjudicación ponderables en función de juicios de valor tenga lugar en los siete días siguientes a la apertura de los sobres con la documentación administrativa; en esos siete días, por tanto, la Mesa tiene que analizar y valorar dicha documentación administrativa, comunicar a los licitadores los defectos subsanables, recibir la documentación de subsanación, valorarla y determinar las posibles exclusiones que se pudieran producir si algún licitador no hubiera subsanado debidamente. Las conclusiones de las actuaciones anteriores se comunican en el acto público de apertura de los sobres con la documentación evaluable mediante juicios de valor, que tiene que celebrarse necesariamente en el citado plazo no superior a siete días desde la apertura de la documentación administrativa”. En términos similares puede citarse la Resolución 26/2012, de 18 de enero”.

Ha de apuntarse, adicionalmente, que la subsanación debe presentarse necesariamente en el registro previsto en el PCAP, no en cualquier otro ni por correo, conforme ya se razonaba en nuestra Resolución 247/2011, de 26 de octubre, en la que se indicó que: *“En el caso de la documentación de subsanación de defectos advertidos en la documentación administrativa, teniendo en cuenta que el plazo máximo de subsanación es de tres días hábiles (artículo 81.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas) y que los sobres con la documentación relativa a los criterios ponderables en función de un juicio de valor deben abrirse en acto público en un plazo no superior a siete días desde la apertura de la documentación administrativa (artículo 27 del Real Decreto 817/2009 de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público), la remisión por determinadas vías admitidas con carácter general por la Ley 30/1992 harían inviable la continuación del procedimiento conforme a los trámites y plazos legalmente*



previstos; por eso, el propio Reglamento señala que la subsanación se efectuará ante la propia mesa de contratación.”

Consecuentemente, notificado el requerimiento de subsanación el 13 de enero de 2014 y presentada la documentación requerida en el Registro General de la Delegación del Gobierno de Cantabria el día 20 de enero de 2014, sin que tuviese entrada en el registro de la Dirección General de la Guardia Civil hasta el siguiente 23 de enero, y en el del servicio de contratación el posterior día 24, no cabe sino estimar que se incumplió el plazo máximo de tres días hábiles que para esta subsanación permite el artículo 81.2 del Real Decreto 1098/2001. Debe pues considerarse conforme a derecho la exclusión del licitador recurrente.

En todo caso, y para agotar el análisis de la cuestión objeto de controversia, cabe precisar que tampoco cabría aceptar la pretensión del recurrente aun en la hipótesis de poder aceptarse que, como invoca, hubiera de entenderse que, ante el silencio del requerimiento, el plazo para subsanar fuese el de siete días previsto en el artículo 27 del Real Decreto 817/2009, puesto que, aparte de que dicho precepto alude a “*un plazo inferior*” a esos siete días naturales, lo cierto es que la documentación presentada tuvo entrada en el registro del órgano de contratación transcurridos más de siete días desde el requerimiento.

En consecuencia, ajustándose a derecho el acuerdo de exclusión impugnado, procede la desestimación del presente 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. J. L. M. V., en nombre y representación de CARPINTERÍAS METÁLICAS MARLA S.L., contra el acuerdo de la Mesa de contratación de la Dirección General de la Guardia Civil de fecha 21 de enero de 2014 por el que se



excluyó a la citada empresa del proceso de licitación del contrato de *“Suministro de 2 patrulleras medias de navegación sostenida y de 1 embarcación auxiliar de aluminio, con sus correspondientes equipamientos y pertrechos con destino al Servicio Marítimo de la Guardia Civil con el fin de aumentar sus capacidades operativas en el control de la inmigración ilegal y, en general, en el cumplimiento de las tareas que tiene encomendadas”*, confirmando la resolución recurrida.

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 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 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.