



Recurso nº 994/2013

Resolución nº 026/2014

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 17 de enero de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por D. R.R.R. en representación de SEGURIDAD INTEGRAL SECOEX, S.A. contra la adjudicación del contrato del servicio de seguridad y vigilancia de centros compartidos por las direcciones provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) de Cáceres, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha aprobado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. La Dirección Provincial de la TGSS convocó, mediante anuncios publicados en el Boletín Oficial del Estado y en la Plataforma de Contratación del Estado los días 27 de septiembre y 1 de octubre de 2013, respectivamente, licitación para adjudicar por procedimiento abierto y tramitación ordinaria el servicio de vigilancia y seguridad de centros compartidos dependientes de las direcciones provinciales de la TGSS y del INSS de Cáceres durante el ejercicio 2.014, con un valor estimado de 255.552 euros, a la que presentó oferta la mercantil ahora recurrente.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP, en adelante) aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y en las disposiciones que lo desarrollan, acordándose la adjudicación del contrato a favor de la mercantil SEGURIDAD CERES, S.A., lo que se publica y se notifica a todos los licitadores, entre ellos, a la empresa recurrente, con fecha 22 de noviembre de 2013. Dicha notificación se efectuó por correo electrónico con acuse de recibo, constando en el expediente la recepción de la citada notificación el mismo día 22 de noviembre.

Tercero. Con fecha 13 de diciembre de 2013 tuvo entrada en el registro de la TGSS de Cáceres, recurso especial interpuesto por SEGURIDAD INTEGRAL SECOEX, S.A. contra la resolución de adjudicación que le había sido notificada el día 22 de noviembre, a través de la cual le comunicaban que su proposición había sido excluida de la licitación por no cumplir la obligación de no superar el presupuesto base de licitación en alguno de los apartados en que se desglosaba el precio total. El recurso había sido previamente anunciado, con fecha 2 de noviembre, al propio órgano de contratación.

Cuarto. La TGSS dio traslado del recurso al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, con remisión del correspondiente expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 46.2 TRLCSP. El órgano de contratación solicita en su informe que se inadmita el recurso por extemporáneo, al haber tenido entrada en su registro fuera del plazo legal establecido al efecto, citando varias resoluciones de este Tribunal en el mismo sentido. Subsidiariamente, manifiesta el órgano de contratación que la exclusión de la empresa SEGURIDAD INTEGRAL SECOEX, S.A. resultaba procedente por cuanto sí que superaba el importe máximo de licitación, que estaba compuesto por los importes máximos parciales establecidos en el punto 3.1 del PCAP.

Quinto. En su reunión del día 10 de enero de 2014 el Tribunal acordó el levantamiento de la suspensión producida automáticamente en aplicación del artículo 45 TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El análisis de los requisitos de admisión del recurso debe concluir con la afirmación de que ha sido interpuesto contra acto susceptible de impugnación por dicho cauce, atendido lo dispuesto en el artículo 40 del TRLCSP.

Segundo. Asimismo y de conformidad con lo establecido en el artículo 41.1 del TRLCSP, corresponde la competencia para resolver el citado recurso al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Tercero. La legitimación activa de la parte recurrente viene otorgada por aplicación del artículo 42 del TRLCSP.

Cuarto. Antes de entrar a examinar el fondo del asunto, procede establecer si el escrito de recurso ha sido interpuesto en plazo, de acuerdo con lo preceptuado al respecto en el artículo 44 del TRLCSP.

Como hemos señalado en el antecedente tercero y consta en el expediente remitido por el órgano de contratación, el escrito de recurso entró en el registro de este último (la TGSS de Cáceres) el día 13 de diciembre de 2013 procedente del registro único de la Junta de Extremadura, en el cual había tenido entrada el día 10 de diciembre.

Sobre el plazo para interponer el recurso especial en materia de contratación, el TRLCSP establece en el apartado 2 del artículo 44 que *“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”*, añadiendo en su apartado 3 que *“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”*.

Asimismo, en la resolución de adjudicación remitida a la recurrente el 22 de noviembre de 2013 se indicaba que contra ella cabía *“formular, con carácter potestativo, el recurso especial en materia de contratación al que se refieren los artículos 40 y siguientes del TRLCSP, en el plazo de 15 días hábiles contado a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación de este acto, en la forma establecida en el artículo 44 de la citada Ley y previa presentación del anuncio ante el órgano de contratación”*.

Por lo que aquí interesa, de acuerdo con la documentación incorporada al expediente remitido a este Tribunal, la notificación de la adjudicación del contrato ahora recurrido se remitió a la recurrente el mismo día en que fue adoptada la resolución, esto es, el 22 de noviembre de 2013; y se remitió a la dirección de correo electrónico facilitada por la recurrente precisamente a efectos de notificación siguiendo las indicaciones del PCAP. El recurso tuvo entrada en el registro del órgano de contratación el día 13 de diciembre de 2013, superada la fecha límite de presentación establecida legalmente.

Según la redacción del citado artículo 44 del TRLCSP, las especialidades del recurso en materia de contratación respecto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, son

fundamentalmente el cómputo del día inicial del plazo para la interposición del recurso, y que no se admiten las formas de presentación previstas en ella. Como hemos señalado, el artículo 44.2 del TRLCSP establece expresamente que el plazo de quince días hábiles será contado a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado, y que la presentación ha de hacerse necesariamente en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso. Por tanto, si se remite a través de otra vía, se computa como fecha de interposición aquella en que se recibe en el órgano de contratación o en el Tribunal.

Sentado lo anterior, y visto que el plazo transcurrido entre la fecha en la que se efectúa la notificación de la adjudicación a la recurrente, el 22 de noviembre de 2013, y la fecha de entrada del recurso en el registro del órgano de contratación, el 13 de diciembre de 2013, supera los quince días hábiles establecidos en el artículo 44.2 del TRLCSP para interponer el recurso correspondiente, procede atender a la petición formulada por el órgano de contratación e inadmitir el recurso por extemporáneo. Hay que tener en cuenta que, como ha señalado reiteradamente este Tribunal, la presentación del anuncio previo de interposición del recurso no interrumpe el plazo máximo establecido legalmente para interponerlo.

Quinto. En cualquier caso, este Tribunal considera que si no se inadmitiera el recurso por haberse interpuesto fuera de plazo, procedería su desestimación toda vez que la cláusula 3.1 del PCAP determina con absoluta claridad que el presupuesto del contrato se desglosa en tres apartados correspondientes a “Dirección Provincial”, “Oficinas de Plasencia” y “OISS de Trujillo” y que “constituye el importe máximo a licitar en cada apartado y que no podrá superarse en la formación de la oferta económica a presentar en el Anexo III de este Pliego”.

Tal como explica en su informe el órgano de contratación, el desglose establecido en el PCAP responde a la propia naturaleza de la Dirección Provincial de Cáceres, que es conjunta entre la TGSS y el INSS siendo la primera la que tramita el expediente. El porcentaje de participación de cada institución es diferente en cada uno de los edificios a que va destinado el servicio que se contrata, y que ambas instituciones han tenido en cuenta su participación en el presupuesto del contrato y han efectuado los trámites pertinentes en función de las necesidades de financiación del mismo. De ahí la importancia de ajustarse a los presupuestos parciales en que aparece dividido en el pliego el presupuesto total del

contrato, y que fue el motivo por el cual se estableció en dicho pliego con carácter presupuestos parciales máximos que ningún licitador debía sobrepasar al formular sus proposiciones.

La recurrente niega que se le pueda excluir por sobrepasar el presupuesto de licitación y hace hincapié en que su oferta no sobrepasaba el presupuesto máximo establecido en los pliegos, aunque en ningún momento rebate que no sobrepasase alguno de los presupuestos parciales, que sí lo hizo, tal como se comprueba al analizar dicha oferta que figura en el expediente remitido al Tribunal.

SEGURIDAD INTEGRAL SECOEX, S.A. pretende, subsidiariamente, que se le debería haber dado la posibilidad de subsanar su oferta. Dado que no superaba el precio total de licitación, considera que la oferta adolecía de un error y debería habersele concedido un plazo para subsanarlo o para aportar las pertinentes aclaraciones suplementarias, basando tal planteamiento en los artículos 81.2 y 84 del RGLCAP.

Respecto a la necesidad de que los licitadores ajusten sus ofertas al contenido de los pliegos ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en resoluciones anteriores, entre ellas la 151/2013 que cita a su vez las 147/2012, las 175 y 84 de 2011. En todas ellas se señala que el art. 145.1 del TRLCSP ordena que *"las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna."*

Por otra parte, se manifiesta el criterio del Tribunal conforme al cual *"la participación en licitaciones públicas comporta la asunción de una serie de cargas formales que, además de ir orientadas a que la adjudicación se realice a la oferta económicamente más ventajosa, pretenden garantizar que tal adjudicación se realice en condiciones de absoluta igualdad entre todos los licitadores"*.

En la misma resolución 151/2013 se expuso también el criterio del Tribunal en relación con la posibilidad de subsanar defectos o errores contenidos en las proposiciones presentadas por los licitadores. Tomando como base jurisprudencia del Tribunal Supremo y del propio Tribunal Constitucional sobre la materia (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 2004, que cita a su vez la Sentencia del Tribunal Constitucional 141/93, de 22

de abril), así como la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (informes 26/97, de 14 de julio; 13/92, de 7 de mayo; y 1/94, de 3 de febrero), este Tribunal viene manteniendo un criterio antiformalista y restrictivo de las causas de exclusión de las proposiciones, ya que considera que una interpretación literalista que condujera a la no admisión de las proposiciones por simples defectos formales, fácilmente subsanables, sería contraria al principio de concurrencia.

Ahora bien, como allí se exponía también, el planteamiento anterior no puede hacernos olvidar que resulta imprescindible que todo procedimiento de licitación pública garantice la igualdad de trato de todos los candidatos así como la transparencia del propio proceso. Cabe recordar al respecto la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que en su Sentencia de 29 de marzo de 2012, *“una vez presentada su oferta, en principio esta última no puede ya ser modificada, ni a propuesta del poder adjudicador ni del candidato. En efecto, el principio de igualdad de trato de los candidatos y la obligación de transparencia que resulta del mismo se oponen, en el marco de este procedimiento, a toda negociación entre el poder adjudicador y uno u otro de los candidatos. En efecto, en el caso de un candidato cuya oferta se estime imprecisa o no ajustada a las especificaciones técnicas del pliego de condiciones, permitir que el poder adjudicador le pida aclaraciones al respecto entrañaría el riesgo, si finalmente se aceptara la oferta del citado candidato, de que se considerase que el poder adjudicador había negociado confidencialmente con él su oferta, en perjuicio de los demás candidatos y en violación del principio de igualdad de trato. Además, no se deduce del artículo 2 ni de ninguna otra disposición de la Directiva 2004/18, ni del principio de igualdad de trato, ni tampoco de la obligación de transparencia que, en una situación de esa índole, el poder adjudicador esté obligado a ponerse en contacto con los candidatos afectados. Por otra parte, éstos no pueden quejarse de que el poder adjudicador no esté sometido a obligación alguna a este respecto, ya que la falta de claridad de su oferta no es sino el resultado del incumplimiento de su deber de diligencia en la redacción de la misma, al que están sujetos de igual manera que los demás candidatos”*.

Pues bien, la doctrina expuesta resulta plenamente aplicable al caso que nos ocupa. La cláusula 3 del PCAP requería con toda claridad que los licitadores ajustasen sus ofertas a las cantidades que allí se establecían como presupuesto máximo, tanto global como de los tres apartados en que se subdividía dicho importe total. Y la cláusula 7.4.b) del mismo pliego establecía que no serían admitidas a la licitación las ofertas económicas que superasen

tanto el tipo de licitación total como cualquiera de los apartados en que se descompone el precio.

La simple lectura de la proposición económica presentada por la recurrente permite apreciar que, siendo cierto que no superaba el importe máximo global establecido en el PCAP como presupuesto de licitación, sí que lo hacía el importe ofertado para la Dirección Provincial: el presupuesto máximo para dicho apartado era de 69.512 euros mientras que la recurrente ofertó para el mismo la cantidad de 72.210,99 euros, superior al presupuesto base de licitación.

La recurrente plantea en el punto cuarto de la exposición de hechos de su escrito de recurso, que el hecho de haber presentado una cantidad parcial superior al correspondiente presupuesto de licitación debería haberse considerado como un error de la misma, y habersele otorgado el oportuno plazo de subsanación conforme a lo dispuesto en los artículos 81.2 y 84 del TRLCAP. Pero, acudiendo nuevamente a lo que ya planteábamos en nuestra resolución 151/2.013: *“el actor no ofertó la totalidad de los servicios exigidos en los pliegos, debiendo considerarse insuficiente su oferta; existiendo, además, una previsión expresa en el PCAP -al que se habían sometido todos los licitadores- del modo en que el órgano de contratación debía proceder en tal caso, que era su exclusión. Que ello se debiese a un error involuntario del licitador no obsta a la evidencia de que la oferta realizada no respondía al objeto del contrato, lo que tiene indudables consecuencias no solo en cuanto a las obligaciones que asume el contratante, sino en cuanto a la posibilidad de que el órgano competente hiciera la valoración técnica de dicha oferta deficitaria. En aplicación de la doctrina citada, una vez abiertas las demás ofertas, no resultaba procedente que el licitador variase el objeto de su oferta, debiendo pechar con las consecuencias de su falta de diligencia”*.

En el presente caso, la recurrente presentó una proposición con un importe económico para el servicio a prestar en las dependencias de la Dirección Provincial que superaba el presupuesto de licitación para dichas dependencias, y una vez abiertas todas las ofertas, era del todo improcedente que pudiese variar el contenido de su proposición, por lo que hay que concluir que el órgano de contratación actuó correctamente al excluirla del procedimiento de licitación sin otorgarle plazo alguno para modificar aquella en los aspectos

en que no resultaba acorde con las exigencias del PCAP. Y en tales condiciones, si el recurso se hubiera presentado fuera de plazo, habría que desestimarlos.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por SEGURIDAD INTEGRAL SECOEX, S.A. contra la adjudicación del contrato del servicio de seguridad y vigilancia de centros compartidos por las direcciones provinciales de la TGSS y del INSS de Cáceres, por haber sido presentado fuera del plazo legalmente establecido para ello.

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 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.