



Recurso nº 1842/2021 C. Valenciana 410/2021

Resolución nº 79/2022

Sección 2ª

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

En Madrid, a 20 de enero de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. D.E.D. en representación de VIAJES MASSABUS, S.L., contra el acuerdo de adjudicación de la licitación del contrato de servicio de *“Transporte de usuarios del Centro Ocupacional “Hort de Feliu” desde las paradas establecidas hasta el Centro Ocupacional y viceversa”*, expediente 326/2020, convocada por el Ayuntamiento de Alginet, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 13 de agosto de 2021 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Alginet para la adjudicación por procedimiento abierto, tramitación ordinaria, del contrato de servicio de *“Transporte de usuarios del Centro Ocupacional “Hort de Feliu” desde las paradas establecidas hasta el Centro Ocupacional y viceversa”*, expediente 326/2020; con un valor estimado de 520.000,00 euros, estableciéndose como fecha límite para la presentación de ofertas el 9 de septiembre de 2021. El anuncio de este procedimiento fue, adicionalmente, remitido al DOUE el 11 de agosto y publicado el 16 del mismo mes.

Segundo. Finalizado el plazo para la presentación de ofertas, concurrieron a la licitación las siguientes entidades:

-AUTOBUSES BUÑOL, S.L.



-AUTOCARES PASCUAL PUERTO, S.L.

-FRANJEN S.L.

-MIGUEL RIBERA AUTOCARES, S.L.

-VIAJES MASSABUS, S.L.

Tercero. El 14 de septiembre de 2021 la mesa de contratación se reunió para proceder a la apertura y calificación de la documentación administrativa presentada por los licitadores, admitiendo a todos ellos.

Cuarto. El 17 de septiembre de 2021 la mesa de contratación se constituyó para la apertura del archivo electrónico/sobre 2, comprensivo de la documentación relativa a los criterios evaluables mediante un juicio de valor, acordando dar traslado de la misma a la asesoría externa encargada de la redacción de los pliegos de prescripciones técnicas y del estudio de costes del servicio, al objeto de que emitiera informe valorativo en relación con la aplicación de los criterios de adjudicación ponderables mediante juicio de valor que figuran en el pliego.

Quinto. El 19 de octubre de 2021 la mesa de contratación volvió a reunirse para dar cuenta del informe técnico de valoración del archivo electrónico/sobre 2, el cual arrojó las siguientes puntuaciones:

Licitadores: -valoración memoria técnica-	Puntos
1.- MIGUEL RIBERA AUTOCARES S.L.	30,50
2.- VIAJES MASSABUS, S.L.	27,00
3.- AUTOBUSES BUÑOL, S.L.	26,00
4.- AUTOCARES PASCUAL PUERTO S.L.	24,50
5.- FRANJEN S.L.	16,00

Seguidamente, la mesa de contratación procedió a la apertura del archivo electrónico/sobre 3 (oferta económica) presentado por los licitadores, con el siguiente resultado:



Licitadores: -oferta económica-	Puntos
1.- MIGUEL RIBERA AUTOCARES S.L.	97.500,00
2.- VIAJES MASSABUS, S.L.	100.000,00
3.- FRANJEN, S.L.	120.900,00
4.- AUTOCARES PASCUAL PUERTO S.L.	123.500,00
5.- AUTOBUSES BUÑOL, S.L.	127.400,00

Al considerar la mesa de contratación que la ofertas presentadas por MIGUEL RIBERA AUTOCARES S.L. y VIAJES MASSABUS, S.L. estaban incursas en presunción de anormalidad, dado que suponían una baja superior al 10% del tipo de licitación, acordó requerir tales empresas para que, en el plazo de 5 días hábiles, justificaran y desglosaran razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se hubiera definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resultasen pertinentes a estos efectos.

El requerimiento a MASSABUS, S.L se realizó el 19 de octubre de 2021 por la herramienta informática de la Plataforma de Contratación del Estado, mientras que la publicación del acuerdo de la mesa de contratación que lo sustentaba tuvo lugar al día siguiente, el 20 de octubre de 2021.

Sexto. El 3 de noviembre de 2021 la mesa de contratación volvió a reunirse. Tras hacer constar que VIAJES MASSABUS S.L. había presentado la justificación de su oferta el 28 de octubre de 2021 y, por tanto, fuera de plazo, y que la documentación ofrecida por Miguel Ribera Autocares S.L. no justificaba los valores anormales de la oferta presentada, la mesa de contratación acordó proponer al órgano de contratación lo siguiente:

«1.- Excluir del procedimiento la oferta presentada por el licitador Viajes Massabus S.L. al haber presentado la documentación justificativa de su oferta fuera de plazo.

2.- Rechazar la oferta presentada por el licitador Miguel Ribera Autocares S.L., el ser la documentación justificativa presentada incompleta, de conformidad con el informe suscrito por Solumed Consultores S.L., y artículo 149.4 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.



3.- Proceder, a otorgar las puntuaciones correspondientes al resto de los licitadores cuyas ofertas no han sido declaradas desproporcionadas o anormales, atendiendo a los criterios de adjudicación señalados en el pliego, de conformidad con lo indicado en la cláusula 13 del PCAP y cuyo detalle es el siguiente:

Licitadores	Memoria técnica	Oferta económica	Total
1.- FRANJEN S.L.	16,00	47,72	63,72
2.-AUTOCARES PASCUAL PUERTO S.L.	24,50	34,09	58,59
3.- AUTOBUSES BUÑOL, S.L.	26,00	13,63	39,63»

Séptimo. El 19 de noviembre de 2021 el órgano de contratación dictó resolución acordando adjudicar el contrato a FRANJEN, S.L. y excluir a VIAJES MASSABUS S.L de la licitación. Esta resolución fue publicada en la plataforma de contratación del sector público el mismo día 19 de noviembre de 2021.

Octavo. El 13 de diciembre de 2021 tuvo entrada en el registro de este Tribunal el recurso interpuesto por D. D.E.D. en representación de VIAJES MASSABUS, S.L., contra la resolución mencionada en el hecho anterior.

Noveno. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, el órgano de contratación ha remitido a este Tribunal informe en el que defiende su actuación y concluye solicitando la desestimación del recurso por los motivos que en él se exponen.

Décimo. La Secretaría del Tribunal en fecha 20 de diciembre de 2021, dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. Dentro del plazo concedido AUTOBUSES BUÑOL, S.L., presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta su falta de interés en el resultado de este procedimiento.

Undécimo. El 27 de diciembre de 2021 la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó mantener la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente procedimiento se rige por 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 Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Segundo. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 2/06/2021).

Tercero. Se recurre un acto dictado en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios que, en atención a su valor estimado (520.000,00 euros), es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 44.1.a). Por su parte, el acto impugnado, consistente en la exclusión de la oferta de la recurrente de la licitación y simultánea adjudicación del contrato a otro licitador, es un acto recurrible de acuerdo con el artículo 44.2, letras b) y c), de la LCSP.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto por persona con poder bastante para actuar en nombre y representación de la entidad recurrente. Ha de reconocerse a la recurrente legitimación para recurrir el acuerdo de adjudicación y simultánea exclusión de su oferta ex artículo 48 de la LCSP, pues la estimación de su pretensión implicaría la posibilidad de participar en la licitación y resultar, en su caso, adjudicataria del contrato.

Quinto. El recurso se ha interpuesto el 13 de diciembre de 2021 y, por tanto, dentro del plazo de quince días hábiles que establece el artículo 50.1 de la LCSP a contar, en este caso, desde el día siguiente a la publicación del acto recurrido en la plataforma de contratación del sector público el 19 de noviembre de 2021 (artículo 50.1.c y d LCSP).



Sexto. En cuanto al fondo el asunto, alega la recurrente que el órgano de contratación cometió un error en el cómputo del plazo de cinco días hábiles que le concedió al amparo del artículo 149.4 de la LCSP para presentar la documentación justificativa de su oferta incurso en presunción de anormalidad. Según la recurrente, el *dies a quo* de dicho plazo era el 21 de octubre de 2021, dado que el acuerdo de la mesa de contratación que sirvió de base al requerimiento de justificación de su oferta se publicó en la plataforma de contratación del sector público el 20 de octubre de 2021. Así las cosas, el *dies ad quem* del plazo debió ser el 27 de octubre de 2021 y no el 25 de octubre de 2021 como erróneamente consideró el órgano de contratación. Añade la recurrente que «*viajes Massabus S.L intentó durante todo el día 27 de octubre de 2021 registrar a través de la Plataforma la justificación de la baja anormal o desproporcionada, siéndole imposible. Ante tal circunstancia, intentó ponerse en contacto con el órgano de contratación para indicar dicha incidencia, pero no recibió respuesta alguna. Con todo, tuvo que presentar el día 28 de octubre de 2021, a través de Registro electrónico del Ayuntamiento de Alginet, la justificación de la baja. Dicha justificación fue rechazada por la Mesa de Contratación por "haberla presentado fuera de plazo*». Señala la recurrente que este error en el cómputo del plazo le ha causado indefensión y constituye una vulneración del procedimiento legalmente establecido.

Por su parte, el órgano de contratación se muestra conforme con el cómputo de plazos que realiza la recurrente y añade lo siguiente:

«la justificación presentada por el hoy recurrente Viajes Massabus el 28 de octubre de 2021 está presentada fuera de plazo. Solo resta por aclarar si los días 26 y 27 de octubre (cuando la Plataforma ya no permitía la presentación de documentación, pero se hubiera admitido por la sede electrónica municipal), funcionaba o no la sede alginet.es; y sí funcionaba, de hecho, durante esos dos días:

- Se presentaron 113 registros de entrada (registros hay en ambos días; 36 desde la sede -según informe de Informática); y

- se registraron de salida 22 documentos (registros en ambos días)».



Es decir, el órgano de contratación admite que durante los días 26 y 27 de octubre de 2021 (incluidos en el plazo de cinco días hábiles concedidos a la recurrente para justificar su oferta) la plataforma de contratación del sector público no permitía la presentación de documentación. No obstante, defiende que la recurrente pudo haber presentado la documentación a través de la sede electrónica municipal por lo que, si no presentó la documentación en plazo fue por causas sólo a ella imputables.

Este Tribunal considera que el recurso debe prosperar y ello en atención a los argumentos que se exponen a continuación.

De acuerdo con la disposición adicional decimoquinta de la LCSP, apartado primero, *«las notificaciones a las que se refiere la presente Ley se podrán realizar mediante dirección electrónica habilitada o mediante comparecencia electrónica.»*

Los plazos a contar desde la notificación se computarán desde la fecha de envío de la misma o del aviso de notificación, si fuera mediante comparecencia electrónica, siempre que el acto objeto de notificación se haya publicado el mismo día en el Perfil de contratante del órgano de contratación. En caso contrario los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por el interesado».

De acuerdo con lo exigido por las disposiciones adicionales quinta y sexta de la LCSP, el Pliego de Cláusulas Administrativas del Contrato (PCAP) establece que todos los actos de comunicación, así como la presentación de ofertas se realicen por medios electrónicos, concretamente, a través de la plataforma de contratación del sector público.

Así, la cláusula undécima del PCAP, dedicada a las *«comunicaciones y notificaciones electrónicas en el procedimiento»* señala:

«La tramitación del presente procedimiento de adjudicación conllevará la práctica de las notificaciones y comunicaciones derivadas de los mismos por medios exclusivamente electrónicos, en los términos y con las salvedades establecidas en la disposición adicional decimoquinta de la LCSP.»



Las notificaciones electrónicas que deba efectuar el órgano de contratación en el procedimiento serán puestas a disposición de los licitadores a través de los servicios de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Consecuentemente con lo anterior, y para acceder a las notificaciones y comunicaciones en el presente procedimiento, los licitadores deberán registrarse en la Plataforma citada, debiendo igualmente señalar una dirección de correo electrónico a efectos de comunicaciones donde le serán remitidos los correspondientes avisos de notificación en los términos previstos en el artículo 41.6 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En ese sentido, cuando el órgano de contratación le notifique a través de la Plataforma, recibirá un aviso mediante correo electrónico en esta dirección. Para acceder a su contenido tendrá que acceder con su usuario a la Plataforma a través del área “Empresas” y leer el contenido desde el listado de “Mis Comunicaciones”. Para acceder al contenido de la notificación, la Plataforma le solicitará un certificado electrónico reconocido, como el DNI electrónico, o cualquier otro certificado de persona física reconocido por la Plataforma @Firma <http://administracionelectronica.gob.es/ctt/afirma/descargas>».

Por su parte, la cláusula undécima del PCAP, apartado cinco, establece en relación con el “lugar y plazo de presentación de las ofertas” que:

«La presentación de ofertas se llevará a cabo utilizando exclusivamente medios electrónicos, de conformidad con los requisitos establecidos en la disposición adicional decimoquinta de la LCSP.

De acuerdo con lo anterior, los licitadores deberán preparar y presentar sus ofertas obligatoriamente de forma telemática, a través de los servicios de licitación electrónica de la Plataforma de Contratación del Sector Público facilitada por la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica.

La utilización de estos servicios supone:

- La preparación y presentación de ofertas de forma telemática por el licitador.



- *La custodia electrónica de ofertas por el sistema.*
- *La apertura y evaluación de la documentación a través de la plataforma.*
- *Todas las notificaciones y comunicaciones que se realicen se practicarán a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público.*

Por este motivo, para participar en esta licitación, y tal y como ya se ha señalado en el apartado anterior, es importante que los licitadores interesados se registren, en el supuesto de que no lo estén, en la Plataforma de Contratación del Sector Público cumplimentando tanto los datos básicos como los datos adicionales; ver Guía de Utilización de la Plataforma de Contratación del Sector Público para Empresas (Guía del Operador Económico) que encontrarán en la siguiente dirección: <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/guiasAyuda>.

En la citada guía se documenta cómo el licitador debe preparar y enviar la documentación y los archivos electrónicos-sobres que componen las ofertas mediante la “Herramienta de Preparación y Presentación de Ofertas” que se pone a su disposición y que se arrancará automáticamente en su equipo local siguiendo las instrucciones que figuran en la guía de referencia.

La oferta económica y cualquier otro documento que la acompañe deberán estar firmados electrónicamente por alguno de los sistemas de firma admitidos por el artículo 10 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Para garantizar la confidencialidad del contenido de los archivos electrónicos que contengan la oferta hasta el momento de su apertura, la herramienta cifrará dichos archivos electrónicos en el envío.

Una vez realizada la presentación, la herramienta proporcionará a la entidad licitadora un justificante de envío, susceptible de almacenamiento e impresión, con el sello de tiempo».



De acuerdo, pues con el PCAP, es la plataforma de contratación del sector público el medio a través del cual deben realizarse las comunicaciones entre el órgano de contratación y los licitadores, sin que del contenido del PCAP resulte ninguna excepción o medio alternativo a su realización a través de la plataforma de contratación del sector público.

En este caso, las comunicaciones traen causa de lo dispuesto en el artículo 149.4 de la LCSP, conforme al cual *«cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos»*. La LCSP no fija un plazo determinado para la justificación de la oferta, limitándose a exigir que éste sea “suficiente”. En el supuesto aquí considerado el órgano de contratación fijó un plazo de cinco días hábiles de acuerdo con lo dispuesto en la cláusula novena del PCAP, según la cual:

«en el supuesto de que una o varias de las ofertas presentadas incurran en presunción de anormalidad, la mesa de contratación requerirá a la o las empresas licitadoras que las hayan presentado para que, en el plazo de 5 días hábiles justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.

Concretamente la mesa de contratación podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:

- el ahorro que permita el procedimiento de los servicios prestados,*
- las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para prestar los servicios,*
- la innovación y originalidad de las soluciones propuestas para prestar los servicios,*



– el respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201 de la LCSP o

– la posible obtención de una ayuda de Estado.

Transcurrido el plazo señalado, si la mesa de contratación no recibe la información y la documentación justificativa solicitada, lo pondrá en conocimiento del órgano de contratación y se considerará que la proposición no podrá ser cumplida, quedando la empresa licitadora excluida del procedimiento».

Según puede observarse, la cláusula novena del PCAP regula varios extremos como: la documentación que el órgano de contratación puede exigir y el licitador presentar para justificar su oferta incurso en presunción de anormalidad, el plazo para presentarla y las consecuencias de la falta de presentación en plazo, pero no establece ninguna regla especial en cuanto a cómo debe presentarse esta documentación por el licitador, por lo que ha de entenderse que dicha presentación ha de hacerse con sujeción a las reglas generales establecidas en el PCAP tanto para los actos de comunicación como para la presentación de las ofertas.

Tampoco consta en el expediente remitido a este Tribunal por el órgano de contratación el contenido del requerimiento efectuado a la recurrente, por lo que no puede considerarse acreditado que en dicho requerimiento se le ofreciera un medio alternativo a la presentación de documentación que a través de la plataforma de contratación del sector público. De hecho, el requerimiento se envió a la recurrente a través de la plataforma, por lo que es razonable entender que la plataforma era el mecanismo elegido para la realización de este trámite.

En definitiva, y puesto que el órgano de contratación no cumplió el requisito contemplado en la disposición adicional decimoquinta, apartado primero, de la LCSP para que el cómputo de los plazos se verifique desde la fecha de envío de la notificación o del aviso (en tanto el acto objeto de notificación –el acta en la que se acordó formular el requerimiento- fue publicado al día siguiente del envío referido), el plazo de la justificación debe computarse desde la fecha en la que el recurrente recibió la notificación.



Alega el recurrente (y no ha sido refutado por el órgano de contratación en su informe) que accedió a la notificación el día 20 de octubre, sin que del expediente administrativo se deduzca otra cosa. Así las cosas, el día a quo sería, por tanto, el día 21 de octubre. Cabe señalar que el órgano de contratación llega a la misma conclusión en su informe, aunque con un criterio que no se ajusta a la previsión de la LCSP, en tanto considera que los plazos deben computarse desde el día siguiente a la publicación del acta de la mesa de contratación, antes referida, en la PLCSP.

Pues bien, no habiendo dudas de que el día a quo es el 21 de octubre, resulta evidente que el plazo de cinco días hábiles concedido por la mesa de contratación finalizaba el día 27 de octubre (habida cuenta de que los días 23 y 24 no fueron hábiles).

La circunstancia de que la recurrente pudiera haber presentado esa misma documentación en plazo a través del registro electrónico del Ayuntamiento contratante no altera la anterior conclusión, pues se trata éste de un comportamiento que no le resultaba exigible a tenor del PCAP. El hecho de que la recurrente no presentara su documentación en plazo a través del medio elegido en el PCAP para realizar las comunicaciones no se debe a una causa a ella imputable, por lo que no puede sufrir los perjuicios derivados de tal imposibilidad.

Así las cosas y, teniendo en cuenta el principio antiformalista que rige en Derecho Administrativo, la necesidad de favorecer la concurrencia y de que se haga una eficiente gestión del gasto público, que subyacen en toda la legislación relativa a la contratación del sector público (vid artículo 1 de la LCSP), este Tribunal considera que el recurso ha de ser estimado.

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. D.E.D. en representación de VIAJES MASSABUS, S.L., contra el acuerdo de adjudicación de la licitación del contrato de servicio de *“Transporte de usuarios del Centro Ocupacional “Hort de Feliu” desde las paradas establecidas hasta el Centro Ocupacional y viceversa”*, expediente 326/2020, convocada por el Ayuntamiento de Alginet y, en consecuencia, declarar contrario a Derecho el acuerdo



de 19 de noviembre de 2021 de adjudicación del contrato y simultánea exclusión de la recurrente del procedimiento de licitación, ordenando la retroacción de las actuaciones al momento anterior al requerimiento de justificación de la oferta anormalmente baja presentada por el recurrente.

Segundo. Levantar la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato.

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 multa prevista en el artículo 58 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 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.