

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 10 de junio de 2021

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación presentado por la representación de la empresa Celulosas Vascas, S.L. (en adelante CV), contra el acuerdo de exclusión de la licitación del contrato de "suministro de gel hidroalcohólico, mascarillas de protección respiratoria FFP2, guantes de protección biológica, batas de protección biológica, gafas de protección y pantallas faciales y monos desechables de protección biológica", dividido en 6 lotes, número de expediente 057/2021, adoptado el 18 de mayo de 2021 por la Mesa de contratación de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Con fechas 30 y 31 de marzo de 2021 se publicaron anuncios en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el DOUE, respectivamente, convocando la licitación electrónica del contrato de suministro de referencia, mediante procedimiento abierto urgente con pluralidad de criterios de adjudicación. El 9 de abril de 2021 se publicó igualmente en el BOCM.

El valor estimado total del contrato asciende a 1.969.655,60 euros, con un plazo de ejecución de 4 meses, prorrogable por igual periodo hasta un máximo de 8 meses.

**Segundo.-** La fecha límite para la presentación de ofertas fue el 26 de abril de 2021, presentándose a la licitación 88 empresas, entre ellas la recurrente.

Con fecha 29 de abril de 2021 se celebra la sesión de la Mesa de Contratación de estudio y calificación de la documentación administrativa, con el resultado de 3 empresas excluidas y 17 que deben subsanar los defectos observados en la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos previos para licitar. Entre ellas la recurrente debiendo aportar *“declaración responsable relativa al compromiso de tener contratados trabajadores con discapacidad y plan de igualdad” ajustada al modelo del anexo VI del PCAP, firmado electrónicamente por el representante legal de la empresa”*.

El requerimiento de subsanación de la documentación fue publicado en el tablón de anuncios del perfil de contratante el día 7 de mayo, resultando excluida CV del procedimiento de adjudicación por presentar la documentación requerida fuera de plazo, en la sesión de 18 de mayo de 2021 de la Mesa de Contratación, notificándosele el 27 de mayo.

**Tercero.-** Con fecha 4 de junio de 2021 la representación de CV interpone ante el Tribunal recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo adoptado por la mesa de contratación el 18 de mayo de 2021, solicitando la anulación del acuerdo de exclusión con retroacción del procedimiento, para proceder a la admisión de la oferta presentada y su valoración, teniendo por completada la documentación administrativa. Asimismo, solicita la suspensión cautelar del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, dado que los perjuicios que podían derivarse de continuarse el procedimiento son de

difícil o imposible reparación.

**Cuarto.-** El 8 de junio de 2021 se recibe en el Tribunal el expediente de contratación y el informe preceptivo del órgano de contratación a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

El órgano de contratación solicita la desestimación del recurso interpuesto, por entender que la actuación de la mesa se ajustó a los pliegos y a la legislación vigente en materia de contratos públicos. En cuanto a la suspensión del procedimiento manifiesta que en aras a compatibilizar, de un lado la tramitación del expediente generando el mínimo de interferencias y por otro, garantizar que no se adopta ningún acuerdo del órgano de contratación que pueda perjudicar a la recurrente, solicita la continuación del procedimiento hasta el momento inmediatamente anterior a la adjudicación del contrato.

**Quinto.-** No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

**Segundo.-** El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica excluida de la licitación *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

**Tercero.-** El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado se adoptó el 18 de mayo y el recurso se presentó ante el Tribunal el 4 de junio de 2021, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.-** El recurso se interpuso contra un acto de trámite cualificado, exclusión de la oferta de la recurrente, que determina en sí mismo la imposibilidad de continuar el procedimiento, en el marco de un contrato de suministro cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto por tanto es recurrible, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44.1.a) y 2.b) de la LCSP.

**Quinto.-** El fondo del recurso se concreta en determinar si el requerimiento efectuado a la recurrente y por tanto la exclusión de la licitación ha sido acorde a la regulación del procedimiento.

Interesa destacar a efectos de resolver este recurso las siguientes cláusulas del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que rigen la contratación:

### ***Cláusula 10 – Presentación de proposiciones***

*“La presentación de proposiciones supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de este pliego y del de prescripciones*

*técnicas particulares que rigen el presente contrato, sin salvedad o reserva alguna (...)*”.

#### **Cláusula 11.- Medios electrónicos.**

##### **“Notificaciones y comunicaciones telemáticas.**

Aún en los casos en que no resulte exigible que presenten la oferta por medios electrónicos, para las restantes comunicaciones, notificaciones y envíos documentales, los interesados se relacionarán con el órgano de contratación por medios electrónicos.

Para la práctica de las notificaciones, el órgano de contratación utilizará el Sistema de Notificaciones Telemáticas de la Comunidad de Madrid, para lo cual la empresa o su representante deben estar dados de alta en ese sistema.

##### **Tablón de anuncios electrónico**

*Se comunicarán a los interesados los defectos u omisiones subsanables de la documentación presentada por los licitadores, los empresarios admitidos y los excluidos de la licitación, y las ofertas con valores anormales mediante su publicación en el tablón de anuncios electrónico (**única y exclusivamente**), del Portal de la Contratación Pública -Perfil de contratante- (<http://www.madrid.org/contratospublicos>)”.*

##### **“Cláusula 13. Actuación de la Mesa de contratación.**

*Finalizado el plazo de admisión de proposiciones, se constituirá la Mesa de contratación, con objeto de proceder a la apertura del sobre que contiene la documentación administrativa. Si observase defectos u omisiones subsanables en la documentación presentada, lo comunicará a los interesados, a través del tablón de anuncios electrónico del Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, (**única y exclusivamente**), concediéndose un plazo de tres días naturales para que los licitadores los corrijan o subsanen.*

*Una vez examinada la documentación aportada, la Mesa determinará las empresas admitidas a licitación, las rechazadas y las causas de su rechazo, según proceda. Estas circunstancias se publicarán en el tablón de anuncios electrónico.”*

**Sexto.-** La recurrente expone que no fue debidamente informada para proceder a la

subsanación, pues la comunicación no se produjo electrónicamente a pesar de estar dada de alta en las notificaciones telemáticas de la Comunidad de Madrid (E-NOTE), disponiendo además de un correo electrónico y un teléfono donde poder confirmar la recepción de una comunicación. La mesa de contratación se limitó a publicar en el tablón de anuncios del perfil, el acta donde procedía a solicitar la documentación a varias empresas concediéndoles un plazo de tres días naturales, sirviéndose el mismo como medio de comunicación, sin siquiera exponer a través de que medio debía de acreditarse dicha subsanación.

Asimismo, indica que depararon tarde en el requerimiento de subsanación de la documentación a través del tablón de anuncios intentando dar cumplimiento al mismo el día 12 de mayo de 2021.

Por último, evidencia que hay un importante número de empresas a las que se les había requerido documentación de subsanación y han sido excluidas por no haberla presentado en los tres días.

**Séptimo.-** Por su parte el órgano de contratación informa que la mesa de contratación acordó requerir a los licitadores que no tenían la documentación completa o correcta para que completen y/o subsanen su documentación, otorgándoles para ello un plazo máximo de 3 días naturales, contados desde el día siguiente al de la publicación del requerimiento de subsanación en el tablón de anuncios electrónico correspondiente al contrato, de conformidad con la cláusula 13 del PCAP, con el artículo 19 del Reglamento General de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (RGPCM), y con el artículo 141.2 de la LCSP. El requerimiento se publicó el 7 de mayo en el tablón de anuncios electrónico, determinando las empresas que debían subsanar, su documentación, y en qué términos. La recurrente aportó la documentación el día 12 de mayo cuando el plazo de subsanación terminó el día 10 de mayo de 2021.

La cuestión única que se infiere del escrito de la recurrente es si la forma en la que se le requirió la subsanación fue correcta o no, puesto que no pone en duda que su documentación adolecía de defectos y que la documentación para subsanar se presentó fuera de plazo. Así respecto a la comunicación de los defectos la Consejería alega que se hizo conforme dispone el PCAP, en sus cláusulas 11 y 13, en consonancia con la redacción actual del artículo 19.4 del RGCPM, dada al Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el Decreto 69/2017, de 18 de julio, del Consejo de Gobierno, de impulso y generalización del uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la contratación pública de la Comunidad de Madrid.

Esta regulación no es caprichosa y obedece a la necesidad de dotar de agilidad al procedimiento de contratación y sobre todo al trámite de subsanación de la documentación administrativa de los licitadores. Hay que recordar que el procedimiento de contratación está sometido a plazos intermedios cuyo cumplimiento se haría imposible si el trámite de subsanaciones se demorara en exceso, máxime en procedimiento con un volumen de licitadores tan grande como el que nos ocupa.

Igualmente indica que si la recurrente hubiera querido discutir alguna de las circunstancias establecidas en los pliegos debería haber presentado recurso especial en materia de contratación contra los mismos en el momento procedimental oportuno. Entendemos que de lo que se trata ahora es de dilucidar si el trámite de subsanaciones se realizó de acuerdo a lo establecido en los pliegos.

Por otra parte, insiste de forma reiterada la recurrente que, en el certificado de subsanación publicado en el tablón de anuncios del Portal de la Contratación Pública, ni tan siquiera se exponía a través de que medio debía de acreditarse dicha subsanación. Puede comprobarse que en el certificado publicado se establecía expresamente que: “De conformidad con el artículo 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la documentación requerida se presentará exclusivamente a través del Registro

Telemático de la Comunidad de Madrid (<https://gestionesytramites.madrid.org> - buscar “presentación de escritos y comunicaciones”), dirigiendo la solicitud al Área de Contratación de la Consejería de Políticas Sociales y Familia.”. En términos similares se pronuncia el PCPA cuando en el último párrafo de la cláusula establece: “Quienes figuren como interesados o representantes en procedimientos abiertos en la Comunidad de Madrid pueden enviar comunicaciones o aportar nuevos documentos al correspondiente expediente, accediendo a la página de “Gestiones y trámites” del sitio web de la Comunidad de Madrid (<https://gestionesytramites.madrid.org>). También existe la posibilidad, en esa misma página, de utilizar un formulario genérico de solicitud para presentar documentos y comunicaciones dirigidos a cualquier órgano de la Comunidad de Madrid”.

Por último, añade que la documentación presentada por el recurrente fuera del plazo establecido no se puede tener en cuenta, ni la mesa puede proceder a su valoración, porque se conculcaría uno de los principios básicos de la contratación pública como es el de no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores. Aceptar una subsanación fuera de plazo perjudicaría a aquellas otras entidades que presentaron su documentación de subsanación dentro del plazo otorgado.

**Octavo.-** Este Tribunal comprueba que la mesa de contratación ha seguido en la comunicación de los defectos observados en la documentación administrativa a los licitadores lo dispuesto en las cláusulas 11 y 13 del PCAP, habiendo efectuado el requerimiento de subsanación de la documentación, que es exigible a todo licitador, conforme a lo dispuesto en la cláusula 12.A).2 del PCAP al establecer la forma y contenido de las proposiciones.

Asimismo, se constata que la recurrente aportó la documentación requerida una vez finalizado el plazo de subsanación, sin que sea admisible, como menciona el órgano de contratación en su informe, aceptar la documentación presentada por CV fuera de los plazos de presentación y subsanación concedidos, puesto que ello supondría la vulneración de los principios de igualdad de trato y no discriminación



entre licitadores expresamente recogidos en los artículos 1.1 y 132.1 de la LCSP. En este sentido cabe recordar que el artículo 83.6 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP) impide a la mesa de contratación hacerse cargo de documentos que no hubiesen sido entregados durante el plazo de admisión de ofertas, o el de corrección o subsanación de defectos u omisiones a que se refiere el artículo 81.2 del Reglamento.

También conviene traer a colación, como doctrina asentada, que los pliegos de contratación son *lex inter partes* conformando la ley del contrato y vinculando en sus propios términos tanto a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido, como a los órganos de contratación, (Vid por todas STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido.

La cláusula 2 del PCAP al establecer el régimen jurídico aplicable al contrato recoge que las partes quedan sometidas expresamente a lo establecido en este pliego y en su correspondiente de prescripciones técnicas particulares. Para lo no previsto en los pliegos, el contrato se regirá por la legislación básica del Estado en materia de contratos públicos: LCSP, y en lo que no se opongan a la Ley, entre otros, por el RGLCAP, y por el RGCCPM y sus normas complementarias. Supletoriamente, se aplicarán las normas estatales sobre contratos públicos que no tengan carácter básico, las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las de derecho privado. Asimismo, el artículo 139.1 de la LCSP establece que *“las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna...”*, como igualmente recoge el PCAP del contrato en su cláusula 10 relativa a la presentación de proposiciones, pliego que no ha sido objeto de impugnación.

El artículo 141.2 de la LCSP al regular la declaración responsable y otra documentación, establece que *“En los casos en que se establezca la intervención de mesa de contratación, esta calificará la declaración responsable y la documentación a la que se refiere el artículo anterior. Cuando esta aprecie defectos subsanables, dará un plazo de tres días al empresario para que los corrija”*.

En cuanto al artículo 19 del RGCCPM, en su redacción vigente establece que, si se observasen defectos u omisiones subsanables en la documentación presentada, se comunicará a los interesados mediante su publicación en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, indicándose así en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento que contenga las cláusulas y defina los pactos y condiciones del contrato, especificando su dirección de Internet.

De lo expuesto se desprende que el órgano de contratación ha cumplido con lo previsto en el PCAP, que responde a lo dispuesto en los artículos 139 y 141 de la LCSP, y en el artículo 19 del RGCCPM en su redacción dada por Decreto 69/2017, de 18 de julio, del Consejo de Gobierno, de impulso y generalización del uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la contratación pública de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, conviene matizar que la legislación contractual en este momento procedimental no prevé la notificación formal para la subsanación de defectos u omisiones en la documentación administrativa de requisitos previos presentada por evidentes razones de agilidad, eficacia y perentoriedad de plazos. Y que los plazos de subsanación en este momento inicial de concurrencia han de ser los mismos para todos los licitadores por evidentes razones de igualdad y no discriminación, además de por motivos de eficiencia procedimental.

Además al tratarse de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva conviene citar lo dispuesto en la LPACAP, de aplicación subsidiaria en los procedimientos de contratación en virtud de la disposición final cuarta de la

LCSP, que prevé en su artículo 45.1.b) que en todo caso, los actos administrativos serán objeto de publicación, surtiendo ésta los efectos de la notificación, entre otros, cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el medio donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos.

Respecto a la alegación efectuada por la recurrente de que no ha recibido requerimiento por note, ni confirmación por email o teléfono de la subsanación, ni de la publicación, se observa en la redacción dada a la cláusula 13 del PCAP al igual que en la 11, resaltado en negrita, que la subsanación se comunicará **única y exclusivamente** a través del tablón de anuncios electrónico del Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid; por otra parte el citado Portal, para el acceso a la información sobre los procedimientos de contratación, ofrece la posibilidad de suscribirse voluntariamente a un servicio de envío de avisos a dispositivos electrónicos y/o dirección de correo electrónico, así como suscribirse a esa información en un formato específico para compartir contenidos en Internet de forma sencilla y gratuita, como el RSS (Rich Site Summary o Really Simple Syndication) u otro formato similar, por lo que es achacable al licitador el no hacer uso de las facilidades mencionadas.

En definitiva, este Tribunal considera que no queda acreditado que se haya vulnerado la regulación contractual aplicable, teniendo en cuenta que la actuación de la Mesa no se ha apartado de lo establecido en el PCAP respecto a la comunicación y los plazos de subsanación de la documentación administrativa del sobre 1.

Sin perjuicio de lo anterior este Tribunal considera que además de la publicación de la subsanación en el Portal, y de que el plazo compute desde la misma, por los expresados motivos de igualdad y perentoriedad, más en el presente caso en que la tramitación es urgente según prevé la cláusula 1.7 del PCAP, el órgano de contratación ha de procurar favorecer la concurrencia, facilitando una

comunicación individualizada a los empresarios requeridos, no formalista pero sí eficaz, para evitar que por desconocimiento o por retraso en el conocimiento de los defectos a corregir quede sin virtualidad el trámite de subsanación de documentación. No solamente por el interés de los licitadores que concurren a la convocatoria sino especialmente por el de la Administración, puesto que la finalidad perseguida con el procedimiento de contratación consiste en la selección de la oferta económicamente más ventajosa en la contratación de las obras, como determina el artículo 1 de la LCSP, no en desechar ofertas por un excesivo rigorismo formalista en la tramitación.

Para la efectividad y el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 141 de la LCSP es determinante que el destinatario del requerimiento de subsanación conozca los defectos que ha de corregir por lo que, en cumplimiento de los principios de concurrencia, buena administración y en aras del correcto desarrollo del procedimiento, se recomienda a ese órgano de contratación que además de la publicación adopte la buena práctica de avisar al interesado de la misma por correo electrónico, teléfono u otro medio que evite la posibilidad de exclusión por la no presentación de documentación o por la subsanación extemporánea por no haber tenido noticia a tiempo el destinatario del requerimiento de subsanación. Necesidad que se evidencia claramente del resultado de la subsanación requerida en la presente convocatoria, toda vez que, según consta en el acta de la Mesa de 18 de mayo, de las diecisiete empresas que fueron requeridas para subsanar su documentación, sólo una la presentó en plazo y forma, siendo admitida a la licitación. Una vez comprobado que resaltar en negrita y subrayar la comunicación a través del Tablón no es efectivo, se insta al órgano de contratación, dado que conoce tan bien las resoluciones de este Tribunal como muestra citándolas y reproduciéndolas en su informe (166/2018, 72/2019, 433/2019 y 15/2021), a que de igual manera tome nota de la recomendación reiteradamente formulada en aras de un mejor cumplimiento del principio general de la contratación pública, recogido en el artículo 1,1 de la LCSP, de salvaguarda de la libre competencia y selección de la oferta económicamente más ventajosa, al objeto de tratar de evitar seguir

excluyendo por cuestiones formales proposiciones que mejoran la concurrencia y que podrían ser las más ventajosas.

Por todo lo expuesto procede desestimar el recurso presentado por CV de conformidad con lo previsto en el PCAP que rige la contratación del suministro objeto de impugnación, así como en lo dispuesto en los artículos 139, 140.1.a) y 141 de la LCSP, y 19 del RGCPM, por no haber aportado la recurrente, en el plazo de subsanación concedido por la Mesa de contratación, la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos para contratar con la Administración Pública.

**Noveno.-** Por último, se ha de señalar que no procede adoptar acuerdo expreso acerca de la medida cautelar de suspensión solicitada por la recurrente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49 y 56 de la LCSP, pues al ser resuelto el presente recurso de forma inmediata decae su necesidad.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

## **ACUERDA**

**Primero.-** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la empresa Celulosas Vascas, S.L., contra el acuerdo de exclusión de la licitación del contrato de *"suministro de gel hidroalcohólico, mascarillas de protección respiratoria FFP2, guantes de protección biológica, batas de protección biológica, gafas de protección y pantallas faciales y monos desechables de protección biológica"*, dividido en 6 lotes, número de expediente

057/2021, adoptado el 18 de mayo de 2021 por la Mesa de contratación de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad.

**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 58 de la LCSP.

**Tercero.-** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.