

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

En Madrid, a 18 de junio de 2014.

**VISTO** el recurso interpuesto por Don J.R.S., en nombre y representación de Servicios de Colaboración Integral S.L., contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato de servicios denominado “colaboración y apoyo al funcionamiento en la gestión tributaria y recaudatoria del Ayuntamiento de El Álamo (Madrid) en período voluntario y ejecutivo”, expte. P 03/14, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** El Ayuntamiento de El Álamo publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM) y perfil de contratante el 14 de mayo, el anuncio de licitación del contrato de servicios denominado “colaboración y apoyo al funcionamiento en la gestión tributaria y recaudatoria del Ayuntamiento de El Álamo (Madrid) en período voluntario y ejecutivo”. Al valor estimado del contrato es de 888.885,18 euros.

**Segundo.-** El 16 de junio fue presentado en el Registro de este Tribunal el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Servicios de Colaboración Integral, S.L. contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT).

El recurso alega que resulta contrario a derecho el criterio de adjudicación denominado “compromiso de empleo local” y solicita la anulación de la licitación para que se redacten unos nuevos pliegos que establezcan criterios de adjudicación acordes a los principios que rigen nuestra normativa de contratación pública.

**Tercero.-** Con fecha 17 de junio de 2014, se remite al Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad una copia del expediente junto al informe del órgano de contratación a que se refiere el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP).

En el informe se alega la inadmisibilidad del recurso por haberse presentado fuera del plazo establecido en el artículo 44.2.a) del TRLCSP toda vez que los pliegos fueron puestos a disposición de los licitadores en el perfil de contratante del Ayuntamiento de El Álamo desde el 14 de mayo, fecha de publicación en el BOCM de la convocatoria para la adjudicación del contrato. Asimismo se alega falta de legitimación activa de la sociedad recurrente puesto que no se encuentra entre las empresas que han presentado oferta en el procedimiento.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 41.4 del TRLCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

**Segundo.-** Por cuanto respecta al objeto del recurso debe indicarse que éste se ha interpuesto contra los pliegos correspondientes a un contrato de servicios de la categoría 27 del Anexo II del TRLCSP, de cuantía superior a 207.000 euros, por lo que es susceptible de recurso al amparo del artículo 40.1.b) y 40.2.a) del TRLCSP.

**Tercero.-** Especial análisis merece el plazo de interposición del recurso, requisito de admisibilidad del mismo.

El recurso especial en materia de contratación se configura como un recurso rápido y eficaz. La Directiva 2007/66, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo, en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos, dispone en relación al recurso y su plazo de interposición, en el artículo 2 quater, que la legislación nacional debe establecer los plazos mínimos para la interposición del recurso.

En la legislación nacional el artículo 44.2.a) del TRLCSP, que transpone la citada Directiva, dispone que:

*“a) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento conforme se dispone en el artículo 158 de esta Ley”.*

El citado artículo 158 establece que *“cuando no se haya facilitado acceso por medios electrónicos, informáticos o telemáticos a los pliegos y a cualquier documentación complementaria, éstos se enviarán a los interesados en un plazo de seis días a partir de la recepción de una solicitud en tal sentido, siempre y cuando la misma se haya presentado, antes de que expire el plazo de presentación de las ofertas”.*

Ante la indeterminación del momento en que los pliegos *“han sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento”* los órganos encargados de la resolución del recurso especial en materia de contratación siguieron dos criterios, el primero, mayoritario y seguido por este Tribunal, que entendía que el *dies a quo* se producía cuando se acredita que se tuvo conocimiento de los pliegos o desde el día final del plazo de presentación de proposiciones cuando no se puede conocer tal día, y el seguido por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía que considera la fecha de publicación en el perfil de contratante como fecha de puesta a disposición de los pliegos.

Según la primera de las posiciones expuestas, de acuerdo con el citado artículo 158 del TRLCSP habrá que distinguir si el acceso a los pliegos e información complementaria se realiza por medios electrónicos, informáticos y telemáticos, o si por el contrario se facilita el acceso por otros medios. La aplicación de este precepto en relación con el 44.2 del TRLCSP nos llevaría a entender que el plazo para interponer el recurso cuando el pliego no se haya facilitado por medios electrónicos, comenzará a partir de la fecha en que se hayan recibido éstos por el interesado que los solicitó, fecha que muy bien puede ser anterior, puede coincidir, o incluso ser posterior a la de finalización del plazo de presentación de las proposiciones.

En los supuestos en que, como el que estamos analizando, los pliegos se han puesto a disposición de los licitadores a través del perfil de contratante y cuando no sea posible acreditar el momento a partir del cual han obtenido los pliegos, razones de seguridad jurídica, aconsejaban computar los quince días de plazo que establece la Ley, a partir del último día estipulado para la presentación de ofertas, al objeto de garantizar que los candidatos o licitadores han tenido acceso a los mismos. Este fue el criterio utilizado por este Tribunal, y por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en las distintas Resoluciones a los recursos formulados desde su constitución hasta finales de 2013 tales como las que se citan por la recurrente en el escrito de recurso para sostener la admisibilidad del mismo.

En el caso que nos ocupa no consta la fecha en que los pliegos fueron entregados ni que se haya remitido por la unidad de contratación copia de los mismos a la recurrente, ni que se haya examinado su contenido en las dependencias administrativas, por lo que, en principio, sería aplicable la presunción *favor acti* anteriormente seguida por este Tribunal a la hora de la determinación del *dies a quo* del plazo para la interposición del recurso, es decir, desde la fecha final para presentación de proposiciones, tal como mantiene la recurrente.

No obstante, la redacción del artículo 44.2.a) del TRLCSP, como hemos avanzado, también admite otra interpretación, que es la seguida por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, entre otras en la Resolución 109/2012, de 8 de marzo de 2012. Esta Resolución argumenta que en los supuestos en que se ha facilitado el acceso a los pliegos y demás documentos contractuales a través de medios electrónicos, informáticos o telemáticos, el cómputo del plazo de quince días para interponer el recurso se iniciará a partir del día siguiente a aquél en que se ha completado la publicidad de la convocatoria en los términos establecidos en el artículo 142 del TRLCSP, es decir, a aquél en que se ha producido la publicidad en los diarios oficiales correspondientes y en el perfil de contratante. En este sentido, si los pliegos se hubieran publicado en el perfil de contratante antes del anuncio de la licitación en el Boletín Oficial correspondiente, el plazo del recurso contra aquéllos no se computa hasta el día siguiente al anuncio de la licitación en el Boletín Oficial, puesto que hasta entonces aquéllos carecen de eficacia jurídica. Por el contrario, en caso que se anuncie la licitación en el Boletín Oficial antes de que se publique en el perfil de contratante, el plazo de interposición del recurso no se computa hasta el día siguiente a aquél en que se publiquen los pliegos en el perfil, puesto que hasta entonces, éstos no se ponen a disposición de los licitadores.

En este sentido la Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de octubre de 2013, dictada en el recurso 264/2011, se pronuncia por la interpretación del *dies a quo* considerando que el pliego se puso a disposición de los licitadores desde el día

de publicación de los anuncios, fecha a partir de la cual el pliego se pudo recoger en las oficinas según se hace constar en los mismos; que la fehaciencia de la fecha de puesta a disposición de los pliegos debe depender de un dato objetivo y no de un hecho aleatorio cuál es el día en que el interesado decida tomar conocimiento de los pliegos; que la eficacia de los pliegos no puede depender de que la parte quiera o no conocerlos; y por último que el plazo de interposición del recurso es improrrogable y materia de orden público por lo que no puede dejarse su señalamiento al arbitrio de una de las partes contratantes, sin que pueda ampliarse a su favor por el simple hecho de no acudir a consultarlos o recogerlos del punto de contacto indicado en el anuncio.

Dicha interpretación ha provocado un cambio de criterio sobre esta cuestión en el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, cuyo criterio en aras a la coordinación entre los órganos encargados de la resolución del recurso especial y orientado por el principio *favor acti*, había sido seguido también por este Tribunal. Así la Resolución 543/2013, de 22 de noviembre se recoge este cambio de criterio que fue también recogido en la Memoria anual de 2013.

Esta conclusión o cambio de criterio aún no siendo aplicable de forma directa a las resoluciones de este Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la comunidad de Madrid, en atención a la necesaria coordinación de la actuación de los distintos órganos encargados de la resolución del recurso especial, también fue aceptada y compartida por éste, suponiendo un cambio de criterio respecto del sostenido hasta entonces que fue recogido dándole publicidad en la “Guía informativa sobre la regulación del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y los procedimientos seguidos ante el mismo”, publicada en su página Web, adoptada en virtud de la Resolución 2/2013, de la Presidenta del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, de 4 de diciembre de 2013, por la que se modifica la citada guía informativa. Asimismo se siguió este criterio en las posteriores resoluciones, entre las que cabe enumerar la

58/2014, de 2 de abril que resolvía un recurso interpuesto por la misma recurrente y la 80/2014, de 14 de mayo.

El Tribunal debe salvaguardar la posibilidad de recurso invocando los motivos de violación de la legalidad en apoyo del mismo, pero al mismo tiempo debe garantizar el respeto al principio de efectividad que se deriva de la Directiva 2007/66/CE, de 11 de diciembre de 2007, y la aplicación de la legislación española de contratos del sector público que configura el plazo para la interposición del recurso como un plazo de caducidad. La caducidad es una consecuencia de la exigencia de celeridad. Significa que si la presentación no se hace dentro de un lapso de tiempo perentorio se pierde el derecho a entablar la acción correspondiente. La única forma de evitar la caducidad de la acción es ejerciéndola formalmente ante la instancia competente.

El principio de seguridad jurídica justifica que no se pueda impugnar cuando ha transcurrido el plazo legal, pues en caso contrario se defraudaría la confianza legítima de los competidores convencidos de la regularidad del procedimiento de licitación. Los plazos de admisibilidad constituyen normas de orden público que tienen por objeto aplicar el principio de seguridad jurídica regulando y limitando en el tiempo la facultad de impugnar las condiciones de un procedimiento de licitación. El plazo de interposición es también consecuencia del principio de eficacia y celeridad que rigen el recurso ya que una resolución tardía produce inseguridad jurídica en los licitadores; además alarga la tramitación del procedimiento, pues el órgano de contratación continúa el mismo encontrándose la sorpresa que en un momento muy avanzado de la tramitación, como puede ser después de la apertura de las ofertas e incluso de la adjudicación, aparece un recurso contra los pliegos reguladores de la adjudicación; y finalmente reduce el riesgo de recursos abusivos. El recurso debe formularse dentro del plazo fijado al efecto y cualquier irregularidad del procedimiento que se alegue debe invocarse dentro del mismo so pena de caducidad, garantizando así el principio de efectividad del recurso.

El recurso que nos ocupa fue presentado el 16 de junio, contra los pliegos de una licitación anunciada el 14 de mayo, que fueron puestos a disposición de los interesados en el perfil de contratante el mismo día 14. El 29 de mayo finalizó el plazo de presentación de ofertas y el 5 de junio de procedió a la apertura de las mismas. Es decir, la presentación del recurso se realizó una vez finalizado el plazo de presentación de ofertas y abiertas ya éstas y sobre todo superado ampliamente el plazo de interposición contado desde la puesta a disposición de los interesados de los pliegos. De lo cual solo cabe constatar la extemporaneidad del recurso y concurriendo causa de inadmisión no procede entrar a analizar el fondo de la cuestión que se plantea.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el 41.4 del TRLCSP y el artículo 3.2 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.-** Inadmitir el recurso especial, interpuesto por Don J.R.S., en nombre y representación de Servicios de Colaboración Integral S.L., contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato de servicios denominado “colaboración y apoyo al funcionamiento en la gestión tributaria y recaudatoria del Ayuntamiento de El Álamo (Madrid) en período voluntario y ejecutivo”, expte. P 03/14, por extemporáneo.

**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.

**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 49 del TRLCSP.