

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

En Madrid, a 23 de julio de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por Don J.J.B., en nombre y representación de Fundación Tecnalia Research & Innovation (TECNALIA), contra el Acuerdo de la Mesa de contratación de 24 de junio de 2014, por el que no se admite a la recurrente a la licitación del contrato denominado “Elaboración del inventario de emisiones a la atmósfera en la Comunidad de Madrid de los años 2014, 2015 y 2016”, nº de expediente: 10-AT-9.6/2014 (13-F/14), tramitado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante Resolución de 23 de mayo de 2014, de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, se dispone la publicación en los boletines oficiales y en el perfil del contratante de la convocatoria del contrato de servicios para “Elaboración del inventario de emisiones a la atmósfera en la Comunidad de Madrid de los años 2014, 2015 y 2016”. La publicación tuvo lugar en el DOUE de 28 de mayo, en el BOE de 31 de mayo y en el

BOCM y en el perfil de contratante el 2 de junio. El valor estimado del contrato es de 375.152,52 euros.

En cuanto al lugar de presentación de ofertas la cláusula 9 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) señala que será: *“en la forma, plazo y lugar indicados en el anuncio de licitación siendo de aplicación lo establecido en los artículos 17 del RGCCPM y 80 del RGLCAP”*.

El anuncio de licitación establece como fecha límite de presentación de ofertas: *“hasta las catorce horas (UTC/GM+ 1) del día 20 de junio de 2014”*. En cuanto al lugar de presentación señala:

“1) Dependencia: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Área de Contratación.

2) Domicilio: Calle Alcalá, número 16, planta sexta.

3) Localidad y código postal: 28014 Madrid.

4) Dirección electrónica: <http://www.madrid.org/contratospublicos>”.

En el perfil de contratante consta en relación a la presentación de ofertas: *“Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. C/ Alcalá, 16 - 6ª planta. 28014. Madrid. De 9.00 a 14:00 h”*.

Segundo.- Tecnalía entregó su oferta en un sobre el día 20 de junio de 2014 a las 9:38 horas en el Registro de la Consejería. Consta en el recibo que se trata de un sobre cuyo destinatario es la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Dirección General de Evaluación Ambiental, Subdirección General de Residuos y Calidad del Aire, sin especificar ni que se trata de una oferta ni que va dirigido a la dependencia de contratación.

El 24 de junio de 2014 se reúne la Mesa de contratación y a la vista de que la oferta de Tecnalía fue recibida en el Área de contratación después de la hora fijada en el anuncio, decide no admitirla a la licitación

El mismo día 24 Tecnalía remitió un escrito al Área de Contratación en el que reconociendo el contenido del PCAP en cuanto al lugar de presentación y ante “*el incidente ocurrido con motivo de la entrega de la oferta remitida*” solicita que se tuviera por entregada la oferta en plazo y forma para poder tomar parte en el concurso indicado y se evalúe conforme al procedimiento de adjudicación.

El 25 de junio de 2014 la Secretaria de la Mesa de contratación notificó a Tecnalía que la oferta no fue admitida a la licitación “*pues no fue recibida por la unidad receptora de las ofertas en plazo y forma*”.

Tercero.- El 11 de julio de 2014 tuvo entrada, en el Registro del Tribunal el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por Tecnalía, contra el Acuerdo de la Mesa de contratación de fecha 25 de junio de 2014, por el que se excluye a la recurrente de la licitación del contrato.

El recurso alega en resumen que presentó la oferta en la sede del órgano contratante en plazo y considera que no debe ser rechazada la oferta por no haber sido entregada en la planta sexta (dependencia señalada en el anuncio) sino en la baja del mismo edificio (Registro de la Consejería). Solicita la anulación del acto de exclusión de su oferta y retrotraer las actuaciones al momento en que tuvo lugar la presentación de su oferta en plazo, el 20 de junio.

Cuarto.- El 16 de julio el órgano de contratación remite una copia del expediente de contratación y el informe 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).

Quinto.- Con fecha 16 de julio de 2014, el Tribunal acordó la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 TRLCSP.

Sexto.- Por la Secretaría del Tribunal se da traslado del recurso al resto de interesados, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 46.3 del TRLCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones.

Se ha recibido escrito de alegaciones de Novotec Consultores S.A. en el que manifiesta que Tecnalía en su escrito de 11 de julio reconoce expresamente que la documentación fue entregada en una dependencia distinta a la exigida en el anuncio, lo dirigió a un órgano distinto al Área de Contratación y a esta dependencia llegó fuera de plazo, lo que determina que está incurso en más de un motivo de exclusión. Por ello solicita que en las decisiones que se tomen en relación con el recurso especial se tome en consideración lo expuesto en aras a la igualdad de oportunidades de todos los licitadores.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 41.3 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.- Se acredita en el expediente la legitimación de Tecnalía, para interponer recurso especial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP al tratarse de una persona jurídica "*cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso*" (Artículo 42 del TRLCSP), pues es la actual prestadora del servicio objeto del contrato y ha presentado oferta al procedimiento de adjudicación.

Asimismo se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero.- También queda acreditado que el recurso se interpone contra un acto de trámite, adoptado en el procedimiento de adjudicación, que determina la imposibilidad de continuar el mismo, en el marco de un contrato de servicios clasificado en la categoría 16 del Anexo II del TRLCSP, sujeto a regulación armonizada. El acto es recurrible de acuerdo con el artículo 40.1.a) y 40.2.b) del TRLCSP.

Cuarto.- El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue notificado el 25 de junio de 2014, e interpuesto el recurso el 11 de julio, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 44. 2 del TRLCSP.

Quinto.- En primer lugar cabe analizar la alegación de la recurrente respecto de que la notificación de su exclusión incumple los requisitos del artículo 58.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPYAC), en cuanto que establece que toda notificación debe indicar *“los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen pertinente”*. A este defecto anuda la recurrente la consecuencia de que el perjuicio causado implicaría la retroacción de actuaciones y la admisión de Tecnalía en la licitación y su participación en el procedimiento de adjudicación.

El acuerdo de la Mesa de contratación por el que se inadmite a un licitador es un acto de trámite cualificado, susceptible del recurso especial en materia de contratación. Sin embargo, ni el TRLCSP ni las disposiciones reglamentarias obligan a la Mesa de contratación, sin perjuicio de que ello sea conveniente y pueda hacerlo, a notificar individualmente a los interesados, indicando las causas de la misma, lo que permitiría que comenzara a contar el plazo para la interposición del recurso especial, desde que el interesado tuviera conocimiento de su exclusión. De lo

contrario, de no realizarse una notificación formal cabe invocar esta causa en el recurso que, en su caso, se interponga contra la adjudicación.

Ciertamente la notificación remitida el 25 de junio a la recurrente comunicando su no admisión a la licitación, estando debidamente motivada, no reúne los requisitos del citado artículo de la LRJAPYAC por carecer de la información sobre la posibilidad de recurso y resto de información prevista en el mismo.

La notificación tiene un carácter finalista cual es que el destinatario del acto lo conozca de forma adecuada para poder, en su caso, reaccionar con corrección procedimental o procesal frente a él. Por eso es formal y el defecto de contenido puede convertir la notificación en defectuosa con sanción de nulidad si ha causado perjuicio a la defensa del interesado o ha limitado su derecho al ejercicio de derechos. En ese supuesto, al no cumplir su función instrumental respecto del acto que se pretende comunicar, procede la retroacción de actuaciones. Por ello los defectos de notificación sólo son relevantes en caso de que hayan impedido alcanzar el fin que le es propio y no impide la producción de efectos cuando, como sucede en este caso, conteniendo el texto integro del acto omita alguno de los demás requisitos y surten efecto desde que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance del acto objeto de notificación o interponga cualquier recurso que proceda (artículo 58.3 LRJAPYAC). No puede admitirse ignorancia de un acto fundada en notificación defectuosa por no incluir el recurso procedente y a su vez interponer un recurso que supone el conocimiento del acto y de la posibilidad de recurrir. En consecuencia procede rechazar la pretensión de nulidad y retroacción de actuaciones.

Sexto.- Considera la recurrente que si el órgano contratante tiene su sede en el edificio de la c/ Alcalá nº 16 y no en una planta concreta, resulta excesivo considerar fuera de plazo una oferta por estar presentada en otra planta de la misma sede. Todo el edificio alberga la sede de la misma entidad. Considera que existe una redacción confusa del PCAP pues como órgano destinatario del objeto del contrato

aparece “*Dirección General de Evaluación Ambiental, subdirección General de Residuos y Calidad del Aire. Dirección postal c/ Alcalá, nº 16*” y no se menciona planta alguna. Argumenta que en la página web de la Comunidad de Madrid se indican tres registros de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, uno de ellos de la propia Consejería y otros dos del organismo Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, coincidiendo dos de ellos en la calle Alcalá nº 16, pero no se menciona ninguno en la sexta planta. Alega que el principio de libre concurrencia implica que deben cumplirse determinados formalismos en la preparación y adjudicación de los contratos que se han de integrar con el principio de libre concurrencia y selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Es cierto que en el anuncio de licitación se distingue, en dos apartados, el lugar de presentación de las ofertas donde consta expresamente que será en el Área de Contratación de la Consejería, sita en la calle Alcalá nº 16, sexta planta, y el órgano contratante, que es la Consejería, con sede en la calle Alcalá nº 16, pero no puede sostenerse que tal información produzca confusión ni exista incongruencia, pues se trata de información a efectos diferentes y su enunciado es claro, una cosa es el órgano que ejerce las competencias en materia de contratación o el destinatario del objeto del contrato, y otra la unidad tramitadora del expediente de contratación y receptora de ofertas.

Tecnalía presentó el 20 de junio a la 9:38 un sobre en el registro de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, sito en la planta baja de la calle Alcalá nº 16, dirigido a la Dirección General de Evaluación Ambiental, Subdirección General de Residuos y calidad del Aire, que tal como figura en el PCAP es el órgano destinatario del objeto del contrato o unidad promotora, pero no la unidad receptora que se consigna en el anuncio de licitación. Desde el Registro se envió a la Dirección General que figura como destinataria del sobre, que a la vista de su contenido lo reenvió al Área de Contratación el mismo día 20 de junio a las 15:14, fuera ya del plazo establecido en el anuncio de licitación que es las 14:00 horas.

La dirección consignada en el sobre era incorrecta, por ello fue aceptado en el Registro General de la Consejería en lugar de remitir a su presentador al Área de Contratación ubicada en la sexta planta. En consecuencia con el destinatario consignado en la dirección del sobre éste fue enviado a la Dirección General consignada que al advertir el error lo reenvió al presunto destinatario, el Área de Contratación. Por tanto, sólo cabe constatar el defecto en la designación del destinatario del sobre imputable al licitador que no escribió la que figura en el anuncio de licitación y no a la actuación del personal de Registro que sí lo dirigió al destinatario que figura en el mismo.

Si bien el artículo 38.4 de la LRJAPYPAC permite que las solicitudes, escritos y comunicaciones que se dirijan a las Administraciones públicas se puedan presentar no sólo en los registros de los órganos administrativos a los que se dirijan, sino también en los registros de cualquier órgano administrativo de las Administraciones Central, Autonómica o Local (en ciertos casos previa firma de convenio), en las oficinas de Correos, o en las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero, la primera cuestión que debemos analizar es la aplicación de dicha Ley según el sistema de fuentes del derecho administrativo.

La recurrente invoca la aplicación supletoria de LRJAPYPAC, prevista en la Disposición Final Tercera del TRLCSP. Esta Disposición establece que: *“Los procedimientos regulados en esta Ley se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y normas complementarias”*. De acuerdo con la mencionada Disposición Final, la aplicación supletoria de la Ley 30/1992 sólo procede en lo no previsto expresamente en el TRLCSP o en sus normas de desarrollo. Por ello y puesto que la cuestión que aquí se plantea encuentra una regulación específica en el desarrollo reglamentario del TRLCSP, es decir el Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP) y el Reglamento General de

Contratación Pública de la comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 49/23003, de 3 de abril (RGCCPM), este Tribunal considera que la actuación de la Mesa de contratación se ajusta plenamente a lo previsto en nuestro ordenamiento jurídico sin que pueda, en este caso, aplicarse supletoriamente la Ley 30/1992. La legislación especial de la normativa de contratación debe aplicarse con prioridad respecto de la norma general, siendo aplicable ésta solo cuando el TRLCSP no se pronuncie sobre un aspecto concreto.

Al efecto, a fin de determinar el lugar de presentación de las ofertas, debe considerarse lo dispuesto en el TRLCSP y en la regulación reglamentaria de la contratación del sector público constituida en este caso por el artículo 17 del RGCCPM y el artículo 80.2 del RGLCAP.

El artículo 143 del TRLCSP dispone que *“los órganos de contratación fijarán los plazos de recepción de las ofertas y solicitudes de participación teniendo en cuenta el tiempo que razonablemente pueda ser necesario para preparar aquéllas, atendida la complejidad del contrato, y respetando, en todo caso, los plazos mínimos fijados en esta ley”*.

Por otro lado, el artículo 80.2 del RGLCAP, en relación a la presentación de proposiciones dispone que: *“(...) habrán de ser entregados en las dependencias u oficinas expresadas en el anuncio o enviadas por correo dentro del plazo de admisión señalado en aquél, salvo que el pliego autorice otro procedimiento, respetándose siempre el secreto de la oferta”*. La dicción del artículo, descarta, salvo previsión expresa, la entrega en registros correspondientes a órganos administrativos en los términos del artículo 38.4 de la LRJAPYAC.

De esta forma, aplicando de forma conjunta ambos preceptos, las ofertas se consideran presentadas en plazo si se presentan en el lugar indicado dentro del término señalado. El régimen de presentación de ofertas aparece regulado con claridad y el día en que finaliza el plazo de presentación de ofertas, éstas habrán de

haber tenido entrada físicamente en el lugar señalado en el anuncio de licitación a los que hace referencia el artículo 80.2 del RGLCAP.

El principio de igualdad de trato enunciado en el artículo 1 del TRLCSP supone que todos los licitadores deben conocer las reglas del procedimiento y deben aplicarse a todos de la misma manera sin posibilidad de modificar a favor de algún licitador los plazos establecidos para la realización de una actividad simultánea para todos los licitadores. Asimismo es jurisprudencia de los tribunales y doctrina de los órganos encargados de la resolución del recurso especial en materia de contratación que los pliegos que no fueron impugnados constituyen la ley del contrato y vinculan tanto a los licitadores que los aceptan incondicionalmente con la presentación de su oferta como a la propia Administración.

En consecuencia el Tribunal aprecia que la forma de presentación de proposiciones en cuanto a tiempo y lugar está perfectamente definida en la documentación de la licitación (PCAP y anuncio) y no contempla otra posibilidad que la presentación en las dependencias del Área de Contratación que tiene su sede en la calle Alcalá 16, sexta planta. Por tanto, el lugar de presentación utilizado por la recurrente no se ajusta a lo dispuesto en la normativa de contratación ni en la documentación que rige esta concreta licitación, habiendo actuado la Mesa de contratación correctamente en la calificación como extemporánea de la oferta presentada por la recurrente, por lo que procede la desestimación del recurso.

Entiende el Tribunal que la decisión puede parecer desproporcionada y contraria al principio de buena administración que debe tender a la admisión de ofertas potencialmente ventajosas, singularmente en un caso como el analizado en el que coinciden en la misma dirección los registros de la Consejería y la dependencia designada específicamente para la presentación de ofertas. Sin embargo, cabe recordar que el procedimiento de contratación es un procedimiento formalista en garantía de los derechos de los participantes en la licitación y la admisión de ofertas en lugares diferentes al que sea enunciado por el órgano de

contratación produciría inseguridad en cuanto al número de ofertas presentadas a fecha de finalización del plazo y en cuanto a si en el momento de calificación de la documentación se está realizando sobre la totalidad de licitadores presentados o podemos encontrarnos con la sorpresa de aparición de plicas presentadas en otros registros sin contar con una fecha cierta de cierre. Por tanto, no se trata de un requisito meramente formal cuyo cumplimiento pueda relajarse, sino de una garantía de transparencia para todos los participantes que de antemano han de conocer la fecha final de presentación de proposiciones y el resultado a la finalización del plazo. Si se admitiera que es posible la presentación de ofertas indistintamente en la dependencia señalada en el anuncio o en el registro del órgano contratante podría darse el caso como el analizado de que coincidan en la misma dirección, estando ubicados en distinta planta, en el cual aparentemente el error es una cuestión formal disculpable, comprensible y sin mayor trascendencia. Pero también es cierto que sentaría precedente interpretativo y es posible que el órgano contratante cuente con diversas sedes e incluso con registros auxiliares en direcciones distintas en cuyo caso, aceptar que es indiferente el lugar de presentación o que es disculpable el error, implicaría que los principios de transparencia y seguridad antes mencionados se verían resentidos. Considerando la colisión de los principios enunciados el Tribunal considera que sobre una interpretación amplia o flexible que admitiera el error en la identificación del destinatario, ha de prevalecer la garantía formal recogida en la normativa de contratación y por ello entiende proporcionada la decisión de exclusión debiendo desestimar el recurso.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el 41.3 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.- Desestimar el recurso especial, interpuesto por Don J.J.B., en nombre y representación de Fundación Tecnalia Research & Innovation (TECNALIA), contra el Acuerdo de la Mesa de contratación de 24 de junio de 2014, por el que no se admite a la recurrente a la licitación del contrato denominado “Elaboración del inventario de emisiones a la atmósfera en la Comunidad de Madrid de los años 2014, 2015 y 2016”, nº de expediente: 10-AT-9.6/2014 (13-F/14), tramitado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

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.- Dejar sin efecto la suspensión automática prevista en el artículo 45 del TRLCSP, cuyo mantenimiento fue acordado por este Tribunal el 16 de julio.

Cuarto.- 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.