

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

En Madrid, a 16 de diciembre de 2015.

VISTO el recurso interpuesto por don F.J.D., en nombre y representación de RJ Autocares, S.L., contra la Orden de 26 de noviembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se adjudica el contrato de “Transporte para las actividades y competiciones “Madrid comunidad olímpica” y “campeonatos escolares de los institutos de enseñanza secundaria” en las que participa la Comunidad de Madrid”, número de expediente: 15018336A/002-15, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha de 3, 6 y 13 de octubre de 2015 se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea, en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, y en el Boletín Oficial del Estado, respectivamente, la convocatoria para la adjudicación del contrato de “Transporte para las actividades y competiciones “Madrid comunidad olímpica” y “campeonatos escolares de los institutos de enseñanza secundaria” en las que participa la Comunidad de Madrid”. El valor estimado del contrato es de 647.550,75 euros.

En cuanto al lugar de presentación de ofertas la cláusula 9 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) señala que *“las proposiciones se presentarán 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: el 10 de noviembre de 2015. En cuanto al lugar de presentación señala:

- 1) *Dependencia:* Registro de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte.
- 2) *Domicilio:* calle Gran Vía, nº 20.
- 3) *Localidad y código postal:* 28013 Madrid.
- 4) *Dirección electrónica:* <http://www.madrid.org/contratospublicos>”.

En el perfil de contratante consta en relación a la presentación de ofertas: *“Registro de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte. Calle Gran Vía, nº 20. 28013 Madrid.”*

Por su parte, la apertura de las ofertas, según esta misma convocatoria, habría de tener lugar a las 10:00 horas del día 16 de noviembre de 2015.

Segundo.- RJ Autocares, S.L. presentó su oferta el día 10 de noviembre, a las 13:43 horas, en el Registro de la Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (ICM), sito en la calle Embajadores nº 181 de Madrid. En el asiento del registro de entrada se indica: *“Asunto - Se adjuntan 2 sobres conteniendo proposición concurso público expte. 150183367002-15. Con destino: al Registro de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (Gran Vía 20)”*.

El día 11 de noviembre de 2015, se reúne la Mesa de contratación para proceder a la calificación de la documentación administrativa contenida en el sobre nº 1.

Desde el Registro de ICM se envió al Registro de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, donde se recibió el 12 de noviembre a las 14:36 horas, remitiéndolo a la División de Contratación.

El 16 de noviembre se reúne, en sesión extraordinaria, la Mesa de contratación con el fin de resolver la incidencia planteada con la oferta presentada por la empresa RJ Autocares, S.L. la cual por unanimidad acuerda la inadmisión de dicha oferta.

El mismo día 16 de noviembre de 2015, se notifica mediante fax y correo electrónico a la recurrente el certificado emitido por la Secretaria de la Mesa que contiene el acuerdo adoptado relativo a la inadmisión al procedimiento de su oferta, indicando que se trata de un acto de trámite susceptible de recurso especial en materia de contratación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.2.b) del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), indicando el plazo y lugar de interposición de recurso, en su caso. No consta, en el expediente remitido, la fecha de recepción de la citada notificación.

El 27 de noviembre se notifica a la recurrente la Orden del día 26 por la que se adjudica el contrato en la que asimismo consta su inadmisión porque *“la documentación presentada por RJ Autocares se presenta dentro de la hora y fecha señalados como límite en los anuncios de convocatoria si bien en lugar no consignado ni en los pliegos ni en los citados anuncios, teniendo entrada en el Registro indicado en los anuncios dos días después al señalado como fecha de finalización de presentación de ofertas, por tanto fuera de plazo”*.

Tercero.- El 4 de diciembre tuvo entrada, en el Registro del Tribunal el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por RJ Autocares, S.L., contra la Orden de adjudicación en la que consta que se inadmite a la recurrente de la licitación del contrato.

El recurso solicita que se *“revoque la meritada Resolución, ordenando se retrotraigan las actuaciones al momento procedimental de admitir la documentación que constituye la oferta de mi representada, a efectos de que sea valorada conforme a las normas y criterios del pliego regulador del concurso”*.

Cuarto.- El 10 de diciembre el órgano de contratación remite una copia del expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 46.2 del TRLCSP.

Quinto.- No se ha concedido plazo para formular alegaciones ya que no se van a tener en cuenta otros hechos y ni otras alegaciones que las que ha realizado la recurrente o constan en el expediente administrativo, en virtud de lo establecido en el artículo 84.3 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC).

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 RJ Autocares, S.L, 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 ha presentado oferta al procedimiento de adjudicación habiendo resultado inadmitida.

Asimismo se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero.- Aunque formalmente el recurso se interpone contra la Orden de adjudicación, también queda acreditado que el recurso en realidad se dirige contra un acto de trámite cualificado y debidamente notificado, la inadmisión de la oferta, acordada en el marco de un contrato de servicios clasificado en la categoría 2 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 16 de noviembre, no constando la fecha de recepción que cabe presumir el día 17, e interpuesto el recurso el 4 de diciembre, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 44. 2 del TRLCSP.

Quinto.- En primer lugar argumenta la recurrente que la Orden recurrida no excluye la oferta del concurso por haber sido presentada en un registro distinto del indicado en la convocatoria, como así se expresa, además, de forma clara y rotunda al especificar que “Licitadores excluidos y motivos de la exclusión: ninguno”. Considera que la Mesa de contratación ha dado plena validez a la oferta presentada en el Registro de ICM, oferta que fue “inadmitida”, reconociéndose que fue presentada dentro de plazo, esto es, el día 10 de noviembre, por haber llegado los sobres con dos días de retraso sobre la fecha establecida para su apertura. Muy por el contrario, lo que la Orden que se combate acuerda es inadmitir la documentación constitutiva de la oferta por haber llegado con dos días de retraso. Por ello la Orden recurrida incurre en una palmaria incongruencia, cual es la de admitir la oferta al concurso, pero después inadmitir los sobres por la razón indicada y lo que debió de hacer la Mesa de contratación es, a la vista de la presentación de la oferta dentro de plazo, proceder a abrir los sobres constitutivos de la propuesta aunque fuera en un acto posteriormente convocado al de la apertura de sobres realizada con fecha 16 de noviembre de 2015. Considera evidente que, aceptada la presentada en el Registro ICM dentro de plazo, no se ajusta a Derecho que con posterioridad se inadmita abrir los sobres y ser valorada la proposición, pues ello es totalmente contradictorio.

Ninguna consecuencia cabe atribuir a lo argumentado en el recurso. La oferta está presentada en plazo sí, pero no en el lugar adecuado y el requisito de admisibilidad de las ofertas explicitado en el PCAP, en el anuncio y en el perfil de contratante es el Registro de la Consejería. La distinción que quiere realizar la recurrente entre exclusión e inadmisión solo conduce al mismo resultado, la no consideración de la oferta no recibida en plazo en el registro señalado en la publicidad de la convocatoria. La calificación del acto realizada por la Mesa de contratación es correcta, la inadmisión supone que la oferta no ha llegado a ser considerada, mientras que la exclusión hubiera supuesto su presentación en plazo y con los requisitos formales, pero su descarte del procedimiento por no acreditar alguno de los requisitos que capacitan a la empresa para ser licitadora. Puesto que no se ha llegado siquiera a analizar su contenido la decisión es correcta: inadmisión por extemporánea.

Sexto.- En segundo lugar invoca la recurrente la aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJYPAC), concretamente del artículo 38.2 que dispone *“Concluido el trámite de registro, los escritos y comunicaciones serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas”*. Y el apartado 3 de este mismo artículo: *“Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse, entre otros lugares, en: (...) b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, (...) c) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca (...)”*. El hecho de que la documentación llegara a la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid dos días más tarde del acto de apertura de sobres, es solamente imputable a la falta de la debida y exigible diligencia del Registro de ICM. Si hubiera actuado con un mínimo de rapidez o diligencia, los sobres en cuestión

hubieran tenido que llegar a la Mesa de contratación antes de la fecha establecida para la apertura de los sobres, pues habiendo tenido entrada la documentación en el Registro de ICM el 10 de noviembre, restaban todavía 6 días para que esta documentación hubiera sido recibida en la Consejería con anterioridad a la apertura (16 de noviembre). La Mesa de contratación, al recibir los sobres en cuestión, debió de proceder a anunciar la apertura de los mismos en una nueva sesión.

El Registro de ICM actúa con la diligencia debida y exigible, dando traslado de la documentación presentada a su destinatario (Registro de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte), no obstante lo anterior, teniendo en cuenta la hora y el día de presentación de dicha documentación por la empresa (a las 13:43, 12 minutos antes de la fecha límite de presentación de ofertas), resulta manifiestamente imposible que dichos sobres llegaran de un Registro a otro en tan escaso espacio de tiempo, teniendo en cuenta que la hora límite eran las 14 y debían trasladarse desde la calle de Embajadores a la Gran Vía. Cuando tuvo entrada en el Registro de la Consejería (órgano destinatario de dichos sobres), eran las 13:49 horas del día 12 de noviembre de 2015, es decir fuera del plazo indicado para admitir proposiciones.

No se puede admitir la alegación de que se presentaron 6 días antes de la fecha señalada para la apertura en acto público de las ofertas. La fecha de presentación es común a todos los licitadores y previamente a la apertura en acto público, en acto interno la Mesa de contratación debe proceder a calificar la documentación administrativa acreditativa de los requisitos para contratar, conceder plazo de subsanación y verificar si se ha producido esta. No se puede admitir ninguna oferta extemporánea aunque su presentación sea anterior al acto de apertura pública.

Por tanto, sólo cabe constatar que el defecto en el lugar de presentación es imputable al licitador que no tuvo en cuenta el 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 sobre.

Si bien el artículo 38.4 de la LRJYPAC 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 Disposición final tercera del TRLCSP 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 (RGPCM), 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 LRJYPAC.

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 Registro General de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, que tiene su sede en la Gran Vía nº 20 de Madrid. 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.

Como ya manifestó este Tribunal en la Resolución 134/2014, de 23 de julio, cabe recordar que el procedimiento de contratación es un procedimiento de concurrencia competitiva y, por tanto, formalista en garantía de los derechos de los participantes en la licitación, y la admisión de ofertas en lugares diferentes al que se ha anunciado 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 o, como pretende la recurrente, convocar sucesivamente a la Mesa de contratación según vayan apareciendo otras ofertas. 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 de los licitadores presentados 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 otros registros diferentes, 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. El Tribunal considera que sobre una interpretación amplia o flexible, ha de prevalecer la garantía formal recogida en la normativa de contratación y por ello entiende proporcionada la decisión de inadmisión 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 F.J.D., en nombre y representación de RJ Autocares, S.L., contra la Orden de 26 de noviembre, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, por la que se adjudica el contrato de “Transporte para las actividades y competiciones “Madrid comunidad olímpica” y “campeonatos escolares de los institutos de enseñanza secundaria” en las que participa la Comunidad de Madrid”, número de expediente: 15018336A/002-15.

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.