

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

En Madrid, a 27 de marzo de 2025.

VISTA la reclamación especial en materia de contratación interpuesta por la representación legal de OFFICINE MECCANICHE BBM S.A.P., (en adelante BBM) contra el acuerdo de Metro de Madrid de fecha 14 de febrero de 2025, por el que se excluye la oferta de la recurrente al procedimiento de licitación del *“Acuerdo Marco para el suministro y trabajos de instalación de tornos de foso y equipamiento para el mantenimiento de bogies/ejes de material móvil número de expediente 6012500000”*, licitado por Metro de Madrid, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el día 3 de enero de 2025 en el DOUE y en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, se convocó la licitación del acuerdo marco de suministros de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de valoración y dividido en dos lotes.

El valor estimado del acuerdo marco es de 3.192.500 euros y el plazo de duración de cuatro años.

A la presente licitación se presentaron siete licitadores, entre los que se encuentra el reclamante.

Segundo. - Con fecha 6 de febrero de 2025, tras el análisis de la documentación administrativa presentada por cada licitador, Metro de Madrid inició el trámite de subsanación de la documentación administrativa previsto por el apartado 41 del cuadro resumen del Pliego de Condiciones Particulares, mediante la publicación del requerimiento en el Portal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y a través de un escrito remitido mediante la aplicación de notificaciones electrónicas COMUNÍCATE a los licitadores afectados.

En plazo y forma, tres de los seis afectados subsanaron los defectos que presentaba inicialmente su documentación.

Los tres restantes, al no subsanar en el plazo indicado fueron excluidos de la licitación, mediante acuerdo que fue notificado el 14 de febrero de 2025.

En concreto la exclusión del reclamante se debía a no haber firmado la declaración responsable exigida mediante firma electrónica autorizada por proveedores admitidos en España.

No constan más actuaciones en este procedimiento de licitación.

Tercero. - El 28 de febrero de 2025 la representación legal de BMM presentó ante el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el mismo día, reclamación en materia de contratación contra la exclusión de su oferta, al considerar que se ha obviado la legislación europea en materia de proveedores admitidos para la emisión de firmas digitales.

El 11 de marzo de 2025 la entidad contratante remitió copia del expediente de contratación y su informe tal como dispone el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).

Cuarto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado de la reclamación a los interesados, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. Finalizado el plazo no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - En cuanto al régimen jurídico aplicable al contrato, tiene carácter privado y se encuentra sujeta al Real Decreto Ley 3/2020 de 4 de febrero de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (RDLSE).

En consecuencia, a la tramitación de la Reclamación le será de aplicación lo dispuesto en los artículos 119 y siguientes del mencionado Real Decreto

El artículo 121.1 del RDLSE establece, en cuanto al régimen jurídico de la reclamación, que le serán de aplicación a las reclamaciones que se interpongan ante los órganos mencionados en el artículo anterior contra alguno de los actos a que se refiere el artículo 119, las disposiciones de la LCSP que regulan el recurso especial en materia de contratación, incluido el artículo 49 relativo a la adopción de medidas cautelares, con determinadas especialidades.

La Empresa Metro de Madrid es una empresa pública cuya titularidad pertenece a la Comunidad de Madrid por lo que en virtud de lo establecido en el artículo 3 de la LCSP, forma parte del sector público y tiene la consideración de poder adjudicador por tener personalidad jurídica propia, haberse creado para satisfacer necesidades de interés general que no tienen carácter industrial o mercantil y estar financiada su actividad y controlada su gestión y nombrados los miembros de su Consejo de Administración por una Administración Pública que es poder adjudicador como la

Comunidad de Madrid.

Los contratos de Metro de Madrid tendrán carácter privado, rigiéndose, en cuanto a su preparación y adjudicación por el régimen contenido en el RDLCSE y la LCSP, siendo susceptibles de reclamación y/o recurso especial en materia de contratación.

Por tanto, la competencia para el conocimiento y resolución de los recursos especiales en materia de contratación, así como las reclamaciones contra los actos de dicha empresa en el ámbito de la contratación pública la ostenta el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, según el artículo 3.2 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de racionalización del sector público.

Segundo. - La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica licitadora excluida del procedimiento de 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 de la reclamación

Cuarto. - La reclamación se interpuso contra un acto de trámite, adoptado en el procedimiento de adjudicación, que determina la imposibilidad de continuar el mismo, relativo a un acuerdo marco de suministros cuyo valor estimado es superior a 443.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 1 y 119 del RDLCSE.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

El recurrente pretende que se anule la exclusión acordada y su oferta vuelva al procedimiento de licitación, toda vez que el único motivo de dicha exclusión es no haber aportado la declaración responsable exigida firmada mediante firma digital autorizada por alguno de los proveedores habilitados para ello en España.

Fundamenta su pretensión en el hecho de que la firma utilizada ha sido emitida por el certificador italiano INFOCAMERE Qualified Electronic Signatura CA, reconocido legalmente por la Unión Europea. Esta misma firma ha sido utilizada para licitar a otros contratos públicos españoles promovidos por entidades públicas como RENFE Ingeniería y Mantenimiento SME, S.A y FERROCARRIL METROPOLITA DE BARCELONA, S.A.

Manifiesta que METRO DE MADRID, S.A. excluyó de la licitación, su oferta alegando que la firma electrónica del representante legal de la empresa que firma el documento no se corresponde con un certificado recogido en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación” (TSL) establecidos en España, publicada en la sede electrónica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Considera que, aunque el proveedor de acreditaciones no se encuentre en el listado de empresas autorizadas en España no procedía la exclusión de su oferta por las siguientes razones:

“Porque la Empresa Certificadora Italiana INFOCAMERE cumple con todos los requisitos exigidos por El Reglamento (UE) N2 910/2014 DEL Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior de aplicación obligatoria en España y al ser una Empresa certificadora reconocida legalmente por la Unión Europea, todos los estados miembros, incluido España deben reconocer a dicha empresa certificadora como prestador de servicios de confianza y como consecuencia de ello permitir que dicha firma pueda contratar con entidades públicas españolas.

- Porque además tal y como hemos comentado anteriormente, existen precedentes por el cual BBM ha concertado con empresas públicas españolas diferentes contratos a través de la firma electrónica certificada por INFOCAMERE.

- Porque la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación (TSL)” establecidos en España es tan reducida que numerosas entidades certificadoras europeas legalmente reconocidas por la UE, no figuran en la misma, al igual que INFOCAMERE, y ello no puede ser obstáculo para que las entidades públicas españolas, entre ellas METRO DE MADRID excluyan de las licitaciones a las ofertas presentadas por dichas entidades certificadoras reconocidas legalmente, ya que ello supondría quebrar el principio de no discriminación establecido en el Reglamento (UE).

Por último, considera que, en todo caso, Metro de Madrid, sabedor del problema que puede presentar la firma electrónica de los documentos, debería haber dado un plazo más amplio para poder acceder a la certificación solicitada o en su defecto un nuevo plazo de subsanación también mas amplio.

2. Alegaciones de la entidad contratante.

Metro de Madrid en su informe a la reclamación planteada transcribe distintos apartados del Pliego de condiciones y así en concreto:

“La Condición 5.3 del Pliego de Condiciones Particulares, que regula la ‘Presentación de las ofertas por medios informáticos’ recoge, entre otros aspectos, lo siguiente en relación con la firma de las ofertas y su representante:

“Los licitadores aportarán los documentos de su oferta (administrativa, técnica y económica) en formato electrónico autenticados mediante firma electrónica reconocida, y redactados en castellano (en caso de documentos originales redactados en lengua extranjera, éstos deberán acompañarse de su traducción oficial).

Si los documentos fueron emitidos originalmente en soporte papel, aportarán copias digitalizadas.

Los documentos deberán firmarse electrónicamente por el representante legal del licitador, de acuerdo con lo indicado en el apartado 41 del cuadro resumen del PCP.

Si el licitador no dispone de herramientas de firma en su equipo podrá acceder al Portal de firma electrónica <https://firmaelectronica.gob.es/> y desde la zona de descargas <https://firmaelectronica.gob.es/Home/Descargas.html> instalarse una aplicación de firma en su escritorio (se recomienda AutoFirma).

Los certificados de firma electrónica que se utilicen deben hallarse entre los contemplados en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación”

(TSL) establecidos en España, publicada en la sede electrónica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que pueden consultarse en el siguiente enlace:

<https://sede.serviciosmin.gob.es/prestadores/paginas/inicio.aspx>

Además, los certificados no tienen que estar vencidos, suspendidos ni revocados”.

- El apartado 41 del cuadro resumen del Pliego de Condiciones Particulares, se remite a la citada condición 5 para la presentación de ofertas y señala, expresamente:

“El incumplimiento del requisito de firma electrónica de los documentos que constituyen la oferta presentada que deban ser firmados electrónicamente supondrá la exclusión de la oferta de la empresa licitadora, previo periodo de subsanación por plazo de tres días naturales en su caso. Para el caso de que sea la oferta técnica la que se haya presentado sin la firma electrónica o dicha firma electrónica no sea válida, se requerirá, para solventar esta circunstancia, la aportación del documento de ratificación de oferta conforme al anexo V del PCP, con la firma electrónica reconocida del representante del licitador.”

- La condición 5.2 del Pliego de Condiciones Particulares prevé, la posibilidad de que los licitadores formulen consultas y soliciten información adicional sobre los pliegos (PCP y PPT) y sobre la documentación complementaria con una antelación mínima de diez días naturales respecto a la fecha de presentación de las ofertas.

Así mismo informa que los Pliegos de Condiciones, no fueron objeto de impugnación ni reclamación alguna por parte de la empresa OFFICINE MECCANICHE BBM S.P.A., ni de ninguna otra entidad, ni tampoco se planteó duda alguna en relación con los certificados de firma.

Con fecha 6 de febrero de 2025, tras el análisis de la documentación administrativa presentada por cada licitador, Metro de Madrid inició el trámite de subsanación de la documentación administrativa previsto por el apartado 41 del cuadro resumen del Pliego de Condiciones Particulares, mediante la publicación del requerimiento en el Portal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y a través de un escrito remitido mediante la aplicación de notificaciones electrónicas COMUNÍCATE a los licitadores cuya oferta presentaba defectos.

Con fecha 7 de febrero de 2025, la licitadora solicita una ampliación de plazo para la presentación de la documentación requerida, siendo dicha ampliación denegada por parte de Metro de Madrid.

Con fecha 10 de febrero de 2025, enviado en plazo el Anexo IV DECLARACIÓN RESPONSABLE (DOCUMENTO DE CONTRATACIÓN) requerido, se comprueba que la firma electrónica del representante legal de la empresa que firma el documento (OFFICINE MECCANICHE BBM S.P.A.) no se corresponde con un certificado recogido en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación” (TSL) establecidos en España, publicada en la sede electrónica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

En consecuencia, con fecha 14 de febrero de 2025, se notificó la exclusión de la oferta presentada por OFFICINE MECCANICHE BBM S.P.A.

Considera Metro de Madrid que la previsión recogida por el apartado 5.3 del Pliego de Condiciones Particulares respecto a presentación y firma de los documentos de la licitación, resulta clara y expresa, está ajustada a la legalidad y no ha sido impugnada ni objeto de consulta alguna durante el plazo de presentación de ofertas. Los pliegos de condiciones son “la ley del contrato”.

Invoca numerosa doctrina de este Tribunal, así como, de otros Tribunales de Contratación y distinta Jurisprudencia.

Considera que tampoco puede ponerse en duda la legalidad de esa previsión del PCP, ya que los poderes adjudicadores no pueden admitir cualquier certificado de firma electrónica. Ello es perfectamente lógico porque lo contrario, atentaría contra la necesaria garantía de certidumbre y seguridad que debe presidir un aspecto tan delicado como la presentación de ofertas en una licitación pública.

Esa seguridad es la que garantiza la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación establecidos en España” (TSL) aprobada por la Ley 15/2014, de 16

de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

Esa lista se encuentra amparada, hoy en día, por el artículo 22 del Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE.

Considera que la pretensión de la recurrente supone, de facto, una impugnación indirecta y extemporánea de los pliegos de condiciones contraria a Derecho porque no puede apoyarse en ninguno de los supuestos excepcionales que podrían llegar a justificarla. En consecuencia, una eventual aceptación quebraría los principios de seguridad jurídica y de igualdad de los licitadores

En cuanto a la ampliación del plazo solicitada por la recurrente Metro de Madrid indica que dicho plazo ya estaba consumido y que lo que pretendía era un requerimiento de nueva subsanación sobre lo no subsanado, invocando la doctrina de imposibilidad de esta acción toda vez que quebraría los principios de transparencia, seguridad jurídica e igualdad de trato de los licitadores.

Recuerda a estos efectos que el plazo de licitación fue de 32 días, suficiente para obtener una firma digital válida en España, trámite que otros licitadores ha efectuado en los tres días concedidos para subsanar la documentación.

Así mismo pone en conocimiento de este Tribunal que el listado de empresas reconocidas en España como proveedores de firmas electrónicas alcanza el número de 60.

En consecuencia, con todo lo manifestado, Metro de Madrid se ratifica en la exclusión de la oferta de BMM al proceso de licitación que nos ocupa.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Es doctrina reiterada de este Tribunal, como del resto de Tribunales de Recursos Contractuales que los Pliegos de condiciones conforman la Ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación y vinculan en sus propios términos, (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.

En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna.

Por tanto, los Pliegos constituyen la base del contrato y sus determinaciones las reglas conforme a las cuales debe ser cumplido al determinar el contenido de la relación contractual. Que no cabe alterar a la vista del resultado de la licitación las condiciones de la misma, ya que ello supondría un claro supuesto de vulneración del principio de igualdad.

En la reclamación que nos ocupa, queda totalmente demostrado que el pliego de condiciones recogía la necesidad de que las firmas de los documentos, en concreto y a lo que nos atenemos, la declaración responsable fuera firmado digitalmente con firma válida y autorizada por una empresa proveedora de este sistema y como tal autorizada en nuestro país, ofreciendo el enlace a la página web del Ministerio de Industria y Turismo.

Por lo tanto, no observamos oscurantismo ni irregularidades en la publicidad efectuada en los pliegos de condiciones en este concreto aspecto.

La utilización por parte de la recurrente de una firma digital no válida en España por las empresas proveedoras autorizadas, no puede admitirse por la vinculación de los pliegos de condiciones a la licitación.

Tampoco podemos admitir como argumento de contrario que la recurrente haya participado en otras licitaciones de entidades públicas españolas con la firma objeto de la controversia.

Como ya hemos indicado y según el artículo 139.1 la presentación de la oferta conlleva la admisión integra de los pliegos de condiciones sin reserva ni restricción alguna, por lo que, a falta de impugnación de estos en su momento, ahora ya es tarde para argumentar a favor de la validez de la firma.

En cuanto a la pretensión de la actora para obtener la concesión de un nuevo plazo para que subsanara nuevamente su documentación, se han pronunciado de modo unánime los Tribunales de Recursos Contractuales negando dicha posibilidad. Este Tribunal se pronunció, entre otras en su Resolución 319/2018, de 10 de octubre, en la que manifestábamos *“Especial mención a este supuesto efectúa el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su Resolución 793/2016, donde dice: “Como este Tribunal afirmó en su Resolución 78/2013, de 14 de febrero, si bien es cierto que la jurisprudencia mantiene una postura contraria a un excesivo formalismo que conduzca a la inadmisión de proposiciones por simples defectos formales, en detrimento del principio de concurrencia que ha de presidir la contratación pública (por todas, Resoluciones de este Tribunal 237/2012, de 31 de octubre, y 271/2012, de 30 de noviembre, e informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 26/97, de 14 de julio, 13/92, de 7 de mayo, y 1/94, de 3 de febrero, entre otros muchos), tampoco resulta exigible una subsanación de la subsanación, pues ello podría vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores (artículo 1 y 139 del TRLCSP), habiendo declarado este Tribunal en la Resolución 39/2011, de 24 de febrero de 2011 que ‘parece claro que la Ley reclama que se conceda un plazo para la subsanación de los errores que puedan existir (y sean subsanables) en la documentación general presentada por las empresas que pretenden participar en una licitación pública. Pero una vez vencido dicho plazo, la Administración contratante decide su admisión o no al proceso de licitación en función de la documentación de subsanación recibida y procede a continuación dar*

paso a la fase siguiente del procedimiento. No cabe, por tanto, requerir un nuevo plazo de subsanación de nuevos defectos, ni aportar como prueba nuevos documentos no presentados en el momento procesal oportuno.”

En consecuencia, no puede admitirse una subsanación de lo subsanado o bien una subsanación fuera de plazo, siendo ambos los actos acontecidos en el recurso que nos ocupa”. Doctrina reiterada en otras Resoluciones de este Tribunal valgan por todas la Resolución n.º 233/2022, de 16 de junio y Resolución n.º 120/2023 de 16 de marzo.

Por tanto, una vez comprobada que la firma digital utilizada por la recurrente no ha sido facilitada por un proveedor válido en España; que esta obligación se encuentra recogida en los pliegos de condiciones, así como la consecuencia de su incumplimiento, que es la exclusión de la oferta y que se efectuó el pertinente trámite de subsanación que establece el artículo 141.2, procede la desestimación de la reclamación.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. - Desestimar la reclamación interpuesta por la representación legal de la representación legal de OFFICINE MECCANICHE BBM S.A.P., contra el acuerdo de Metro de Madrid de fecha 14 de febrero de 2025 por el que se excluye la oferta de la recurrente al procedimiento de licitación del *“Acuerdo Marco para el suministro y trabajos de instalación de tornos de foso y equipamiento para el mantenimiento de bogies/ejes de material móvil número de expediente 6012500000”*.

Segundo. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de la reclamación por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el 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 122 del RDLCSE.

EL TRIBUNAL