

**Recurso 381/2020**

**Resolución 231/2021**

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA  
JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 10 de junio de 2021.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GRUPO IDV ANDALUCÍA, S.L.** contra el acuerdo de la mesa de contratación, de 26 de octubre de 2020, por el que se declara la exclusión de su oferta del procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Suministro de equipos de señalización prioritaria V-1 para vehículos Oficiales destinados a los Agentes de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía”, (Expte. CONTR 2020 371907), tramitado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 25 septiembre de 2020, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato de suministro indicado en el encabezamiento de esta resolución.



El valor estimado del contrato asciende a 134.171,11 euros, y entre las empresas participantes en el procedimiento se encuentra la ahora recurrente, según consta en la documentación que obra en el expediente de contratación.

**SEGUNDO.** La licitación se rige por 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 (en adelante, LCSP). Igualmente, es de aplicación el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, (en adelante, RGLCAP) en cuanto no se opongan a lo establecido en la LCSP.

**TERCERO.** En sesión celebrada el 26 de octubre de 2020, la mesa de contratación acuerda la exclusión respecto del procedimiento de adjudicación de la entidad GRUPO IDV ANDALUCÍA S.L (en adelante IDV).

El acta de la referida sesión fue publicada en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, con la misma fecha de 26 de octubre de 2020.

**CUARTO.** El 13 de noviembre de 2020, tuvo entrada en el registro electrónico de este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad IDV contra la exclusión de su oferta.

**QUINTO.** La Secretaría del Tribunal dio traslado, con fecha 16 de noviembre de 2020, del mencionado escrito de recurso al órgano de contratación, requiriéndole el informe sobre el mismo, el expediente de contratación y el listado de licitadores en el procedimiento con los datos necesarios a efectos de notificaciones. La documentación solicitada fue recibida el 29 de diciembre de 2020 en el Registro de este Tribunal.

**SEXTO.** Con fecha 9 de febrero de 2021, la Secretaría del Tribunal dio traslado del escrito de recurso a los interesados en el procedimiento, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, sin que se haya recibido ninguna en el plazo concedido al efecto.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

**SEGUNDO.** Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

**TERCERO.** Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El recurso se interpone contra el acuerdo de exclusión adoptado por la mesa de contratación, acto de trámite cualificado, dictado en el procedimiento de adjudicación de un contrato de suministro, cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, convocado por una entidad que tiene la consideración de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.b) de la LCSP.

**CUARTO.** En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 50.1 c) de la LCSP establece que *«El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*

*c) Cuando [el recurso] se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación (...), el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción».*

En el supuesto analizado, no consta en el expediente remitido la notificación a la entidad IDV del acuerdo de exclusión adoptado por la mesa de contratación en sesión de 26 de octubre de 2020, en cualquier caso, aún cuando se tomara esta última como fecha para el cómputo del plazo, el recurso presentado el 13 de noviembre de 2020 en el registro electrónico de este Tribunal, se habría interpuesto dentro del plazo legal señalado.



**QUINTO.** Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta.

La recurrente interpone el presente recurso contra el acuerdo de la mesa de contratación de 26 de octubre de 2020, por el que se declara su exclusión del procedimiento de adjudicación y ello motivado, según consta en el acta de la mencionada sesión, porque la mercantil IDV : *"presenta documentación relativa a la oferta económica en la fase de análisis de documentación acreditativa de requisitos previos"*.

La recurrente se alza contra el citado acuerdo de la mesa y solicita la anulación del mismo, alegando que su actuación fue fruto del cumplimiento del requerimiento de subsanación, que se expresaba en los siguientes términos *"Toda la documentación presentada a través de la plataforma de contratación SIREC está firmada manualmente, pero no digitalmente. Deberá presentar toda la documentación a través de la plataforma de contratación SIREC, firmada digitalmente con firma reconocida. No siendo válido, escaneos ni fotos"*.

Alega que tras recibir el requerimiento dio cumplimiento al mismo, por lo que considera que el error que ahora se le imputa es responsabilidad únicamente de la Administración, y ello por dos motivos:

- Porque es ella la que solicita, de manera expresa e inequívoca que se adjunten todos los documentos con firma digital.
- Porque todos los anexos que se aportaron en fase de subsanación estaban identificados, con lo cual, la Administración era conocedora de la documentación de la que disponía y, por consiguiente, de la apertura de la misma.

El órgano de contratación en su informe se opone a las pretensiones contenidas en el recurso y solicita su desestimación. Argumenta que corresponde al licitador conocer el momento procedimental en el que se le solicita la documentación a subsanar, ya que existe un acta de la mesa que es pública en la que se indica que la apertura y la subsanación requerida corresponde a la documentación contenida en el sobre nº1. Además el diseño legal del procedimiento se encuentra claramente descrito en la LCSP y en el pliego



de cláusulas administrativas (en adelante, PCAP) que rige la licitación, dejando claro que la Administración no puede acceder a la apertura de sobre distinto al primero en esa fase del procedimiento.

Por último, alega que la mesa de contratación al realizar la apertura de la documentación requerida de subsanación accede a todo el contenido de la documentación que la entidad haya presentado, sin poder discriminar a priori, que es lo que en la misma se contiene.

**SEXTO.** Expuestas las alegaciones de las partes, procede el análisis de la cuestión controvertida y que se circunscribe a determinar, si es o no conforme a derecho, la exclusión de la recurrente del procedimiento de adjudicación.

A tales efectos y en primer lugar procede recordar el contenido del acuerdo de exclusión: *“La mesa comprueba que la empresa GRUPO IDV ANDALUCÍA S.L. incluye dentro de la documentación de subsanación del sobre n.º 1 información referente a la oferta económica, causa de exclusión expresamente indicada en el pliego. Por tanto, quedaría excluida de la licitación.”*

La primera cuestión que plantea la recurrente es que el hecho de que aportase la proposición económica en el trámite de subsanación se debió a los términos del requerimiento recibido. De ello se deduce, por un lado, que la circunstancia que motivó la exclusión queda acreditada en el expediente, sin que resulte discutida por la mercantil IDV. Y por otro lado, que el motivo de impugnación se centra en que fue la actuación de la propia Administración la que motivó el error cometido por la recurrente.

Para el análisis de esta cuestión hemos de partir del contenido del PCAP. En concreto, la cláusula 9 del mismo, al regular la presentación de las proposiciones, establece: *“Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por la persona empresaria del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones de este pliego, sin salvedad o reserva alguna”*.

Y en el párrafo 2 de la citada cláusula 9, que en relación a la forma de presentación de las proposiciones se dispone lo siguiente: *“a) En aquellos casos en que el contrato de suministro se adjudique mediante*



*procedimiento abierto, las personas licitadoras deberán presentar tres sobres, firmados y cerrados, de forma que se garantice el secreto de su contenido, señalados con los números 1, 2 y 3.”.*

En el presente supuesto y dado que en el Anexo XI del PCAP sólo se preveía la utilización de criterios de adjudicación evaluables de forma automática, únicamente era necesaria la presentación de dos sobres. El sobre nº 1, que contendría la documentación acreditativa de los requisitos previos; y el sobre nº 3, para la documentación relativa a los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas. En concreto el PCAP detalla la documentación a incluir en cada uno de los mismos. De este contenido interesa destacar que es en el sobre nº 3 en el que debe incluirse la proposición económica conforme al modelo que figura como Anexo X del PCAP

Además y de acuerdo con la cláusula 10 del PCAP el contenido de estos sobres sería objeto de valoración sucesiva en momentos diferenciados, así en la cláusula 10.3 del PCAP se regula la apertura del sobre nº1, así como el procedimiento de subsanación de la documentación que en el mismo se contiene, estableciendo expresamente y en lo que aquí interesa lo siguiente:

*“El órgano o la mesa de contratación podrán pedir a las personas candidatas o licitadoras que presenten la totalidad o una parte de los documentos justificativos, cuando consideren que existen dudas razonables sobre la vigencia o fiabilidad de la declaración, cuando resulte necesario para el buen desarrollo del procedimiento y, en todo caso, antes de adjudicar el contrato.*

*Posteriormente se reunirá la Mesa de contratación para adoptar el oportuno acuerdo sobre la admisión definitiva de las personas licitadoras.”.*

En ejecución del procedimiento así previsto, la mesa de contratación celebra su primera sesión el 19 de octubre de 2020, con el objeto de examinar la documentación acreditativa de los requisitos previos, contenidas en el sobre nº1. En el curso de dicha sesión, y según consta en el acta de la misma, la mesa tras observar determinadas deficiencias en la documentación administrativa presentada por algunas de las entidades que optaban a la licitación, acordó conceder a estas empresas, entre las que se encontraban la mercantil IDV, un plazo de tres días naturales desde el siguiente a la notificación del requerimiento, para que subsanasen los defectos advertidos, con la prevención expresa de exclusión del procedimiento si en dicho plazo no realizaban la subsanación.



Tras lo expuesto se concluye que, tal y como afirma el órgano de contratación, para un correcto cumplimiento de la subsanación de la documentación, la mercantil IDV no sólo contaba con la literalidad del requerimiento recibido, como parece deducirse del escrito de recurso, sino que además tenía a su alcance la información proporcionada tanto por el clausulado del PCAP, como por el acta de la sesión de la mesa celebrada el 19 de octubre de 2020, que fue publicada en el perfil del contratante junto al anuncio de subsanación en fecha 20 de octubre de 2020. Todo ello, le hubiese permitido a la mercantil IDV subsanar el requerimiento sin vulnerar el secreto de la oferta, y respetando el mandato legal de separación y valoración en momentos procedimentales diferentes de una y otra documentación, necesarios para preservar la objetividad e imparcialidad en la valoración de las proposiciones.

En cuanto a la segunda alegación contenida en el recurso, la entidad IDV argumenta que dado que los anexos remitidos se encontraban identificados, la responsabilidad de su apertura corresponde exclusivamente a la Administración que fue la que procedió a ello.

Pues bien, hay que comenzar recordando que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la LCSP las proposiciones serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de su apertura. Con dicha finalidad, el artículo 80.1 del RGLCAP dispone que *«la documentación para las licitaciones se presentará en sobres cerrados, identificados, en su exterior, con indicación de la licitación a la que concurren y firmados por el licitador o la persona que lo represente e indicación del nombre y apellidos o razón social de la empresa»*, añadiendo el artículo 83 de la citada norma reglamentaria que los sobres no podrán abrirse hasta el acto público previsto al efecto. Tales previsiones normativas no solo pretenden salvaguardar el secreto de las ofertas, como modo de garantizar un orden formal de actuaciones en el procedimiento, sino que se persigue sobre todo evitar la contaminación del proceso selectivo por el conocimiento anticipado de información que corresponde conocer en otra fase del procedimiento, circunstancia que acontece en el supuesto analizado.

En tal sentido ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en su Resolución 165/2017 de 5 de septiembre de 2017, en la que con ocasión de un supuesto similar, se afirmaba lo siguiente:



*“Sobre este precepto -artículo 80 del RGLCAP- se manifiesta el Tribunal Supremo al indicar en su Sentencia de 20 de noviembre de 2009, que el secreto de las proposiciones que impone el artículo 80 del RGLCAP «trata de garantizar no solo la igualdad entre los licitadores sino también de evitar que el poder adjudicador, o Administración contratante, conozca su contenido con anterioridad al acto formal de apertura de ofertas favoreciendo una determinada adjudicación en razón a ese conocimiento previo. Mediante tal exigencia se pretende que el proceso sea objetivo y desarrollado con absoluta limpieza sin interferencias».*

*También existe abundante doctrina sobre la cuestión por parte de los distintos Tribunales, valga como ejemplo las Resoluciones 205/2011, de 7 de septiembre y 300/2012, de 21 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en las que se indica con relación al secreto de la oferta que: «además de poder ser verificable cuando tenga lugar el acto público de apertura de las ofertas, alcanza no solo a otros licitadores en el procedimiento sino incluso a los propios gestores del expediente de contratación, incluidos los miembros de las mesas de contratación a quien corresponde valorar las ofertas, y cuyo conocimiento no podrá ser anterior al momento de su apertura en el correspondiente acto público».*

*Finalmente, y con respecto a la afirmación de la recurrente en la que considera que el error que cometió adelantando parte de la documentación no es merecedora de la exclusión de su oferta del procedimiento, conviene recordar lo ya argumentado por este Tribunal en la Resolución 86/2015, de 2 marzo, donde se manifiesta que el procedimiento es un cauce reglado y formal de actuaciones concatenadas previsto por el legislador con un sentido claro y una finalidad concreta. Así, en el caso del procedimiento de adjudicación de contratos públicos, el secreto de la oferta hasta el momento procedimental previsto para su apertura es un objetivo perseguido por el legislador, no solo para ordenar formalmente los trámites del procedimiento, sino que va dirigido a un fin concreto: de un lado, a preservar la objetividad, transparencia e imparcialidad en la selección de la oferta económicamente más ventajosa, sin que ninguna interferencia pueda potencialmente enturbiar y frustrar la consecución de esas garantías, y de otro, a proporcionar a todos los licitadores un trato igual en la licitación (artículos 1 y 139 del TRLCSP), evitando situaciones de potencial ventaja de unos licitadores frente a otros.”*

Por tanto, la vulneración de los principios citados no puede verse mitigada por el hecho de que, como afirma la recurrente, la documentación remitida identificara de que anexo se trataba; y ello no sólo por la imposibilidad técnica alegada por el órgano de contratación para dicha identificación previa a la apertura;



sino porque la mera inclusión en el sobre nº1 de la documentación relativa al sobre nº3 vulnera el carácter secreto de la oferta, teniendo en cuenta que la apertura del sobre nº3 ha de tener lugar en un acto posterior, de conformidad con lo previsto en la cláusula 10 del PCAP, que hacen efectivos, entre otros, los principios de publicidad y transparencia de los procedimientos e igualdad de trato de los licitadores, a los que ha de ajustarse la contratación del sector público, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.1 de la LCSP.

En consecuencia, en el presente supuesto se ha producido una infracción de las previsiones del clausulado del PCAP, con respecto a la forma de presentación de las proposiciones, imputable a una falta de diligencia de la recurrente y de la que se ha derivado un error esencial que invalida la proposición presentada al haberse vulnerado el secreto de la oferta. Además para considerar cometida esta infracción y que se entienda producido ese conocimiento anticipado por parte del órgano evaluador de datos de la oferta, basta la comisión objetiva de la infracción y ello al margen de la intencionalidad de la licitadora.

Lo expuesto determina que la mesa de contratación actuó de conformidad a las previsiones del PCAP al excluir a la mercantil IDV, ya que lo contrario implicaría una vulneración de las garantías de objetividad e imparcialidad así como un trato desigual con respecto a las otras licitadoras que presentaron correctamente su documentación.

En consecuencia, en base a las consideraciones realizadas procede desestimar el recurso interpuesto.

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

## **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GRUPO IDV ANDALUCÍA, S.L.** contra el acuerdo de la mesa de contratación, de 26 de octubre de 2020, por el que se declara la exclusión de su oferta del procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Suministro de equipos de señalización prioritaria V-1 para vehículos Oficiales destinados a los Agentes de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía”, (Expte. CONTR 2020 371907), tramitado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.



**SEGUNDO.** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

**TERCERO.** Notificar la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

