

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES**  
**RESOLUCIÓN 738/2015**

**Recurso nº 715/2015**

**Resolución nº 738/2015**

En Madrid, a 30 de julio de 2015.

VISTO el recurso interpuesto por D. E.P.C., en nombre y representación de LISOFORMA S.L., contra la resolución de la Mutua de Accidentes de Canarias, por la que se acuerda la exclusión de la recurrente en el procedimiento de contratación “Servicio de limpieza de los locales de la Mutua de Accidentes de Canarias, MATEPSS N° 272, en la provincia de Las Palmas”, expediente 2015/38, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

Primero. La Mutua de Accidentes de Canarias convocó, mediante anuncio publicado en en la Plataforma de Contratación del Estado el 13-03-2015 a las 10:35 horas, la licitación para adjudicar por el procedimiento abierto el contrato de “Servicio de limpieza de los locales de la Mutua de Accidentes de Canarias, MA TEPSS N° 272, en la provincia de Las Palmas” (número de expediente: 38/2015), por un valor estimado de 394.573,56 €, IGIC excluido.

Segundo. La licitación se ha llevado a cabo de conformidad con los trámites previstos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP en adelante), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en las disposiciones de desarrollo de la Ley y, en cuanto no se encuentre derogado por ésta, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. También resultan de aplicación las instrucciones de contratación aprobadas por la mutua en su condición de poder adjudicador, no Administración Pública.

Tercero. En la mesa de contratación de 8 de mayo de 2015, se acuerda la exclusión de la recurrente en el procedimiento de contratación. En concreto, se manifestó lo siguiente, tal y como se recoge en el acta de dicha mesa: “La mesa acuerda rechazarla oferta presentada por esta Empresa al no haberse presentado los sobres con las ofertas de forma como lo explica en el Pliego de Condiciones. Aún así desde la Mutua se le informa el día 5 de Mayo por escrito mediante fax y correo electrónico, haciendo las referencias al Pliego de Condiciones y a la necesidad de que las ofertas debían presentarse en las dependencias centrales de la

Mutua o bien haciendo uso de las Oficinas de Correos en la forma establecida en la Cláusula 13.7 del mismo Pliego, la empresa licitadora no se ha puesto en contacto de ninguna forma para subsanar el grave defecto formal apreciado.”

En el expediente administrativo consta el requerimiento de 5 de mayo de 2015, realizado por el órgano de contratación a la recurrente, notificado por email ese mismo día a las 12:52 horas. En dicho requerimiento se advertía de que la licitadora había presentado la documentación administrativa en la oficina de la Mutua de Accidentes de Canarias en Adeje, no siendo ello conforme a los pliegos. Por tanto, se la invitaba a presentar la documentación en el lugar establecido en los pliegos, Calle Robaina en Santa Cruz de Tenerife; al mismo tiempo que se informaba, que habiendo sido festivo el día anterior en la localidad donde se ubica el registro indicado en los pliegos, se prolongaba el plazo por un día más.

A pesar del ofrecimiento del órgano de contratación, no se presentó la oferta en plazo y forma.

Cuarto. LISOFORMA S.L. presentó escrito interponiendo recurso especial en materia de contratación contra la resolución de exclusión de la entidad en el procedimiento, solicitando que se dejara sin efecto la misma. El recurso se registró el 19 de junio de 2015.

Quinto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 46.2 del TRLCSP, se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación, la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe.

Sexto. Por la Secretaría del Tribunal se ha puesto de manifiesto el expediente a los restantes licitadores a fin de que puedan formular las alegaciones que estimen convenientes. Por la adjudicataria, CLECE S.A. se formularon alegaciones mediante escrito presentado el 14 de julio de 2015.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 .5 del TRLCSP, en los términos que ahora explicaremos.

Para comenzar, hay que recordar que las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (ahora denominadas mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, en virtud de la Ley 35/2014, de 26 de diciembre), forman parte del Sector Público Estatal, por preverlo así el artículo 3.1.g TRLCSP. Además, también ostentan el carácter de poder adjudicador. Resulta conveniente citar al efecto el Informe 3/2010, de 3 de julio de 2010, “Régimen jurídico de contratación de las Mutuas”, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, según el cual:

Una vez aclarado que estas Mutuas no son administración Pública, hay que valorar si cabe su consideración como poder adjudicador conforme a lo dispuesto en el artículo 3.3 de la citada Ley y del Reglamento General de Colaboración arriba reseñado.

A la vista del artículo 3.3.b) de la Ley de Contratos del Sector Público esta Junta Consultiva entiende que las Mutuas a que se refiere este informe sí son poder adjudicador, y ello en base a las siguientes

consideraciones. Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales cumplen todos los requisitos que exige el artículo 3.3.b) de la citada Ley:

- Estas Mutuas son “entes con personalidad jurídica propia distintos de los expresados en la letra a)” del artículo 3.3 de la citada Ley (en base a lo dispuesto en el artículo 2.2 del Reglamento General de Colaboración);
- Son “específicamente creadas para satisfacer necesidades de interés general” (tal y como se desprende del artículo 2.1 del citado Reglamento); carecen de carácter industrial o mercantil (si atendemos a su objeto o fin de acuerdo con el artículo 68 de la Ley General de la Seguridad Social y los artículos 2.1 y 5 del Reglamento General de Colaboración, entre otros);
- Y su gestión es objeto del control y vigilancia del Ministerio de Trabajo (artículo 71 y 72 de la Ley General de la Seguridad Social y artículos 2.1, 34.6 o 52 del Reglamento General reseñado, entre otros).

Por todo ello esta Junta Consultiva concluye que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, a los efectos de la Ley de Contratos del Sector Público, pertenecen a éste, no son Administraciones Públicas y merecen la consideración de poderes adjudicadores.

Por tanto, en aplicación del artículo 41 .5 TRLCSP, la competencia para conocer del presente recurso corresponde a este Tribunal.

Segundo. El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, al tratarse de un licitador que ha concurrido al procedimiento y ha sido excluido.

Tercero. Al adjudicarse el contrato por un poder adjudicador que no es Administración Pública, nos encontramos ante un contrato privado del artículo 20 TRLCSP, al que le resultan de aplicación los artículos 189 a 191 del mismo texto. La tipología del contrato por su objeto es la de un contrato de servicios, de la categoría 14 del anexo II TRLCSP, con un valor estimado de 394.573,56 €, IGIC excluido. Por tanto, se trata de un contrato sujeto a regulación armonizada en aplicación del artículo 16.1.b TRLCSP.

Dado que es un contrato sujeto a regulación armonizada, cabe el recurso especial en materia de contratación, en aplicación del artículo 40.1.a TRLCSP.

Y en cuanto al acto recurrido, es la exclusión de uno de los licitadores en el contrato, por tanto es un acto de trámite cualificado del artículo 40.2.b TRLCSP, que impide al licitador continuar el procedimiento, siendo recurrible en consecuencia.

Cuarto. La interposición se ha producido dentro del plazo legal del artículo 44 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, al no haber transcurrido más de quince días hábiles entre la fecha de remisión de la notificación del acto impugnado y la de presentación del recurso.

Quinto. En lo concerniente al fondo del asunto, el recurrente sostiene la nulidad de la exclusión, alegando principalmente que el día 4 de mayo de 2015 era festivo en la localidad de Santa Cruz de Tenerife, y que por ello solo podía presentar la documentación en Adeje; que no se notificó con tiempo la prórroga del plazo por un día; y que la aceptación de la documentación en Adeje vinculaba a la entidad, entendiéndola admitida.

Para abordar la cuestión, debemos traer a colación la cláusula de los pliegos que regula la presentación de la documentación. En concreto, se trata de la Cláusula 13.7 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares; que dispone lo siguiente:

13.7.- Las personas o entidades que tomen parte en el presente procedimiento abierto deberán presentar sus proposiciones en el Registro General de la Mutua de Accidentes de Canarias, calle Robayna, núm.2 de Santa Cruz de Tenerife (C.P.38003), en el horario de apertura de las oficinas de 08:00 a 14:00 horas, de lunes a viernes, y que serán dirigidas a la Mesa de Contratación, en los términos y plazos que se indiquen en la publicación del anuncio del contrato.

Igualmente las proposiciones podrán ser enviadas por correo, dentro del mismo plazo, siendo requisito indispensable en ese caso, conforme dispone el artículo 80.4 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1095/2001, de 12 de octubre, que se justifique la fecha de imposición del envío en la Oficina de Correos y se anuncie a la Mutua contratante la remisión de la proposición mediante comunicación cursada en el mismo día por fax, burofax, telegrama o correo electrónico. Sin la concurrencia de ambos requisitos no será admitida la proposición si es recibida por la Unidad de Contratación con posterioridad a la fecha y hora de la terminación del plazo arriba señalado. Transcurridos, no obstante, dos días hábiles siguientes a la indicada fecha sin haberse recibido la proposición, ésta no será admitida en ningún caso.

A la vista de los pliegos, la presentación de las proposiciones debía realizar en la Calle Robayna de Santa Cruz de Tenerife, o bien por correo, cumpliendo los requisitos correspondientes. Pues bien, lo cierto es que el recurrente no presentó su oferta en la forma exigida en los pliegos, ni la presentó en la Calle Robayna de Santa Cruz de Tenerife, ni por correo, con la fecha de imposición del envío en la Oficina de Correos.

Siendo cierto que el día 4 de mayo de 2015 fue festivo en Santa Cruz de Tenerife, también lo es que el órgano de contratación informó a la licitadora mediante correo electrónico de 5 de mayo de 2015, de que había presentado la documentación indebidamente en la oficina de Adeje, y que por haber sido festivo disponía de un día adicional para el cumplimiento del plazo. Pese a todo lo anterior, no cumplió en plazo y forma. Si el licitador hubiera presentado la documentación el día 5 en Santa Cruz de Tenerife, y alegara que el día anterior no pudo hacerlo por haber sido festivo, tendría algún sentido discutir esta cuestión. Pero no lo hizo así.

Además, es preciso recalcar que se facilitaron dos formas diferentes de presentación, pudiendo enviar las ofertas por correo postal. De este modo, el licitador no se veía obligado a desplazarse a otro lugar, y le resultaba indiferente que fuera festivo en Santa Cruz de Tenerife. Lo que nos lleva a concluir, que el licitador pudo perfectamente presentar la documentación en cualquier oficina de correos de Adeje el día 4 de mayo

de 2015, y cumplir en los términos establecidos en los pliegos, en lugar de optar por hacerlo de un modo no previsto en la licitación.

Sexto. En cuanto a la recepción de la documentación en la oficina de Adeje de la Mutua de Canarias, este hecho no tiene efecto jurídico. Si bien es cierto que no debió admitirse, ese hecho no tiene consecuencias jurídicas más allá, pues no estaba prevista la entrega en ese lugar en los pliegos contractuales.

Como es sabido y establece el TRLCSP, los pliegos constituyen la ley del contrato, y por ello, la presentación y admisión de ofertas en un lugar diferente al establecido, supondría una clara vulneración de dichos pliegos. Si la admisión en un registro diferente fuera válida, se incurriría en un fraude, respecto a los pliegos, al órgano de contratación, y al resto de licitadores.

Apuntar además, que la presentación voluntaria del licitador en un lugar distinto del indicado, cuando podía haberlo hecho en cualquier oficina de correos, no es sino indicativo de su mala fe, o cuanto menos, de una clara negligencia.

Séptimo. Y en definitiva, respecto a la cuestión fundamental, que es la validez de que los pliegos establezcan un lugar determinado para la presentación de las ofertas, es una discusión ya resuelta por este Tribunal en diferentes resoluciones.

Es el artículo 80.2 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el que regula la cuestión controvertida, al disponer: "2. Los sobres a que se refiere el apartado anterior habrán de ser entregados en las dependencias u oficinas expresadas en el anuncio o enviados por correo dentro del plazo de admisión señalado en aquél, salvo que el pliego autorice otro procedimiento, respetándose siempre el secreto de la oferta."

Por su parte, el artículo 145 TRLCSP establece el sometimiento a los pliegos al que nos referíamos con anterioridad, al establecer que: "Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna".

A la vista de estos preceptos, en el ámbito de la contratación administrativa no rige la regla general del artículo 38.4 de la Ley 30/1 992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sino que el órgano de contratación tiene libertad para determinar en los pliegos el lugar en el que presentar las propuestas. Por tanto, solo serán admitidas las ofertas que sean presentadas en el lugar indicado en los pliegos, y dentro del plazo otorgado al efecto.

Este Tribunal ya ha resuelto en diferentes ocasiones asuntos similares al presente.

Podemos citar, por ejemplo, la Resolución del TACRC 7/2012, dictada en el Recurso nº 315/2012, en la que se pronunciaba en los siguientes términos:

Resulta obligado recordar que el sistema de fuentes aplicable a los contratos del sector público viene establecido, en lo que hace a los procedimientos, de una manera muy clara en la Disposición Final Tercera de la Ley, que expone 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 30/1 992, de 26 de noviembre, y normas complementarias”. Esta regla es congruente con la fijada en el artículo 19.2 de la propia norma que establece una prelación de fuentes para los contratos administrativos en la que ocupa un lugar predominante la Ley y sus disposiciones de desarrollo como sería, en este caso, el Reglamento. Sólo en defecto de norma legal o reglamentaria que regulase la cuestión podría acudir de manera supletoria a la Ley 30/1992 como norma reguladora del procedimiento administrativo común.

El artículo 80.2 del RGLCAP establece una regla específica sobre el lugar en el que deben presentarse los documentos necesarios para participar en una licitación de un contrato público. El precepto señala textualmente que “Los sobres a que se refiere el apartado anterior habrán de ser entregados en las dependencias u oficinas expresadas en el anuncio o enviados por correo dentro del plazo de admisión señalado en aquél, salvo que el pliego autorice otro procedimiento, respetándose siempre el secreto de la oferta.” Es decir, que la norma de desarrollo de la ley sí contiene una regla específica sobre la cuestión, por lo que su presencia excluye que tengamos que acudir a la norma supletoria para llenar una inexistente laguna.

Por otro lado, cabe señalar que tanto en la plataforma de contratación del Estado como en el BOE, el anuncio mencionaba la presentación en el Registro General del MHAP en la Calle Alcalá, 7 y 9, lo que excluye que pueda ser presentado en otro lugar y que, finalmente, el pliego permite que se presenten los documentos en el mismo registro general o en registro auxiliar de la Dirección General del Patrimonio del Estado, Subdirección General de Compras, calle José Abascal 2, 2a planta, 28003 Madrid. Como hemos visto, la presentación de la documentación no tuvo lugar en ninguno de estos registros. En conclusión, ya se acuda al anuncio o al pliego, la presentación en el Registro General de Barcelona no era lo preceptuado en ellos. Este criterio ha sido avalado por otras resoluciones de este Tribunal como por ejemplo la nº 160/2012 en la que aceptamos de manera implícita la posibilidad de que la presentación de los documentos fuera limitada a una determinada sede de un órgano administrativo. Es, además, constante el criterio del Tribunal Supremo y lógicamente también el de este Tribunal en el sentido de que los pliegos deben ser cumplidos por las partes participantes en la licitación, quienes aceptan con la participación su contenido, sin perjuicio de la posibilidad de recurrir previamente tales pliegos. Por lo tanto, hemos de desestimar la primera y principal alegación del recurrente, lo que obliga a concluir que el mismo fue correctamente excluido de la licitación por el órgano de contratación.

En definitiva, el recurrente no presentó su proposición en el lugar y en el plazo indicado en el pliego de cláusulas administrativas particulares, por lo que fue correctamente excluido del procedimiento de licitación. En consecuencia, procede desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por LISOFORMA S.L.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha ACUERDA:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por LISOFORMA S.L. contra el acto de exclusión dictado por la Mutua de Accidentes de Canarias, en el procedimiento de contratación “Servicio de limpieza de los locales de la Mutua de Accidentes de Canarias, MATEPSS no 272, en la provincia de Las Palmas”, expediente 2015/38, confirmando dicha exclusión.

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 de TRLCSP.