



**Recurso nº 1460/2022**

**Resolución nº 1526/2022**

**Sección 2ª**

## RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 1 de diciembre de 2022

**VISTO** el recurso interpuesto por D. Alfonso Carlos Penela Fernández, actuando en nombre propio, contra la Resolución del Jurado del Concurso de Proyectos (expediente CCP/22/001) de 3 de octubre de 2022, por la que acordó considerar que ha sido retirada su oferta y excluirla del *“Concurso de proyectos con intervención de jurado para la reforma y reorganización de los espacios en el conjunto edificatorio situado entre las calles Lopez Mora, Tomás A. Alonso y Arquitecto Pérez Bellas, en Vigo”*, convocado por el Consorcio de la Zona Franca de Vigo, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

### ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.** Con fecha de 30 de julio de 2022, consta inserción en la Plataforma de Contratación del Sector Público de anuncio de licitación del contrato de concurso de proyectos con intervención de jurado para la reforma y reorganización de los espacios en el conjunto edificatorio situado entre las calles Lopez Mora, Tomás A. Alonso y Arquitecto Pérez Bellas, en Vigo, con valor estimado de 730.000 €

**Segundo.** Con fecha de 14 de octubre de 2022, consta acta del Jurado del Concurso de Proyectos CCP/22/001, acordando tener por retirada la oferta de la recurrente por falta de presentación en forma y plazo.



**Tercero.** Con fecha de 2 de noviembre de 2022, consta presentación de recurso especial en materia de contratación solicitando la admisión de su oferta por estar presentada en tiempo y forma. Dicho recurso se apoya, en síntesis, en los siguientes motivos:

- a) El plazo de 24 horas establecido en la disposición adicional (en lo sucesivo, DA) 16.1.h) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) debe transcurrir en horas hábiles y, en todo caso, terminar en día hábil, de conformidad con lo establecido, a su juicio, por los Tribunales Administrativos de recursos contractuales.
- b) Por lo que, dado que realizó su presentación el día 16 de septiembre y los días siguientes (sábado y domingo fueron inhábiles), el plazo debía ser prorrogado hasta el lunes 19 de septiembre de 2022 hasta las 14.00 horas.
- c) Sin embargo, no pudo completar la presentación de su oferta en ese día por encontrarse cerrada la herramienta de presentación de ofertas de la Plataforma de Contratación del Sector Público.
- d) Por todo lo cual, rechaza los dos motivos del acuerdo de retirada de la oferta y, por tanto, exclusión del procedimiento de licitación, dado que habría completado su oferta en el plazo de las 24 horas establecido, y dado que la habría completado presentándola en registro físico y en el único formato digital posible, por causas ajenas a su voluntad.

**Cuarto.** Con fecha de 7 de noviembre de 2022, consta informe del Órgano de Contratación oponiéndose a la estimación del recurso con base, en síntesis, en los siguientes motivos:

- a) Presentación incompleta de la oferta de la recurrente y procedencia de su exclusión en aplicación de la DA 16.1.h) LCSP, no pudiéndose entender presentada válidamente la oferta si solo se presenta la huella de la misma, o si se firma digitalmente con posterioridad a las 24 horas marcadas por la Ley.



- b) La presentación de la oferta no fue completada en el plazo de 24 horas desde la presentación de huella electrónica; plazo que precluyó el 17 de septiembre a las 13:07 horas.
- c) La exclusión de su oferta responde al respeto a los principios básicos de la contratación, como es el principio de igualdad de licitadores.

**Quinto.** La Secretaría del Tribunal en fecha 8 de noviembre de 2022 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

**Sexto.** Consta resolución de 17 de noviembre de 2022, dictada por la Secretaría de este Tribunal acordando la suspensión de este expediente de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 56.3 y 57.3 de la LCSP.

## **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 47.1 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. El Consorcio de la Zona Franca de Vigo, se configura como una entidad de derecho público adscrita funcionalmente al Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de su Subsecretaría (artículo 18.14 del Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales), teniendo, por tanto, el carácter de poder adjudicador no Administración Pública.

**Segundo.-** La recurrente ostenta la legitimación exigida en el artículo 48 de la LCSP para recurrir el acto impugnado, dado que no se ha admitido su oferta para poder tomar parte en el concurso licitado, por lo que concurre un evidente interés legítimo en la interposición del presente recurso.



**Tercero.** El recurso se ha de interponer dentro del plazo legal de quince días hábiles (artículo 50 de la LCSP), por lo que este Tribunal ha de comenzar examinando si, en efecto, se ha formalizado el recurso especial dentro del plazo legal marcado por la Ley, dado que las normas reguladoras de los plazos son de *ius cogens*, esto es, sin que puedan ser variadas al albur de las necesidades de los recurrentes.

En cuanto al plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, deberá interponerse en el plazo de quince días hábiles desde la notificación al interesado del acto o acuerdo recurrido, o desde su publicación. Por lo que, habiéndose dictado el acta de retirada de oferta con fecha de 14 de octubre a las 20:29 horas y habiendo sido presentado este recurso con fecha de 2 de noviembre de 2022, su presentación se ha realizado en forma y plazo.

**Cuarto.** El recurso se interpone contra el acuerdo de retirada de la oferta (equivalente a la inadmisión) de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil €, por lo que, al amparo de lo previsto en el artículo 44.1.a), y en el 44.2.b) de la LCSP, debe considerarse como susceptible de recurso especial en materia de contratación.

**Quinto.** Entrando a conocer del fondo de la cuestión planteada por la recurrente, la controversia se centra en determinar si ha habido o no error al declarar la inadmisión de la oferta presentada, al tenerse como no presentada en forma y plazo, dado que en la fecha en que concluyó el plazo de presentación de ofertas (16 de septiembre de 2021) únicamente constaba la presentación electrónica de la huella, pero no se había completado la presentación de la oferta.

A éste respecto, la Disposición Adicional 16 de la LCSP recoge, en su punto 1.h (el subrayado es nuestro):

*“h) En los procedimientos de adjudicación de contratos, el envío por medios electrónicos de las ofertas podrá hacerse en dos fases, transmitiendo primero la huella electrónica de la oferta, con cuya recepción se considerará efectuada su presentación a todos los efectos, y después*



*la oferta propiamente dicha en un plazo máximo de 24 horas. De no efectuarse esta segunda remisión en el plazo indicado, se considerará que la oferta ha sido retirada.*

*Se entiende por huella electrónica de la oferta el conjunto de datos cuyo proceso de generación garantiza que se relacionan de manera inequívoca con el contenido de la oferta propiamente dicha, y que permiten detectar posibles alteraciones del contenido de esta garantizando su integridad. Las copias electrónicas de los documentos que deban incorporarse al expediente, deberán cumplir con lo establecido a tal efecto en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común, surtiendo los efectos establecidos en la misma.”*

Por tanto, como acertadamente se desprende del informe del Órgano de Contratación, habida cuenta de la presentación de la huella digital a las 13:07 horas del día 16 de septiembre de 2022, dicho plazo de presentación de *“la oferta propiamente dicha”* concluyó, conforme a la norma citada, 24 horas después, es decir, el 17 de septiembre de 2022 a las 13:07, sin que a dicha hora se hubiese recibido indicación ninguna de la recurrente sobre la voluntad de completar la oferta, ni tampoco indicación sobre problema alguno de índole técnico que le impidiera completar la misma, como lo demuestra el hecho de la válida presentación de su oferta por hasta 11 licitadores.

La recurrente insiste en argumentar que el plazo de las 24 horas debían ser horas hábiles y que por ello los días 17 y 18 de septiembre (sábado y domingo) no deberían computarse. Sin embargo, en contra del criterio defendido por la recurrente hay que señalar, tal y como expone acertadamente el Órgano de Contratación, que no sólo la propia herramienta de la PCSP contradice este razonamiento (transcurridas esas 24 horas el sistema impide efectuar la descarga), sino que la propia Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en su Disposición adicional duodécima (Cómputo de plazos), señala que los plazos establecidos en dicha ley se entenderán referidos a días naturales, salvo que en la misma se indique expresamente que solo deben computarse los hábiles.



En este caso, el plazo de las 24 horas no se indica que sean 24 horas hábiles, motivo por el cual se deberán entender como naturales; a más a más, el propio sentido de la presentación electrónica de las ofertas que pretende agilizar los procedimientos y su tramitación, colisionaría con la interpretación que hace la recurrente, al entender que los fines de semana y/o festivos no computan a efectos de una presentación que puede (y debe) ser telemática.

La recurrente para dar sostenibilidad a su argumento (defender que las 24 horas se deben entender como horas hábiles) cita la Resolución de este Tribunal Administrativo Central, número 1641/2021 de 10 de diciembre, en la cual se hace mención al artículo 30.1 párrafo 2º de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común. En dicho escrito de recurso se transcribe el párrafo que señala que siempre que por Ley no se exprese otro cómputo cuando los plazos se señalen por horas se entiende que serán hábiles, siendo hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil.

Lamentablemente, la interpretación que de dicha Resolución realiza la recurrente no es correcta, pues la citada resolución en ningún momento defiende que ese plazo de 24 horas excluya del cómputo las horas de los días inhábiles.

Por el contrario, este Tribunal en el Fundamento de Derecho séptimo de dicha Resolución señala:

*“Que el plazo de 24 horas concedido por la disposición adicional decimosexta apartado primer, letra h) para completar la oferta debe computarse, en ausencia de previsión al respecto en la LCSP, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 30.1, párrafo 2º de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPACAP en adelante), que determina que “los plazos expresados por horas se contarán de hora en hora y de minuto en minuto desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate y no podrán tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresarán en días”.. Este plazo está, además, fijado como “máximo”, lo que significa que, en el supuesto examinado, para que la oferta de la recurrente se hubiese presentado en plazo, debería haberse cargado de forma completa en la Plataforma de*



*Contratación del Sector Público o haberse puesto a disposición del órgano de contratación, como máximo, a las 24 horas de haberse generado el justificante de huella electrónica a las 13:27:48 del 1 de octubre de 2021, y, por tanto, a las 13.27:48 horas del día 2 de octubre de 2021, algo que la propia recurrente admite que no sucedió.”*

Como se puede observar, este Tribunal en su resolución efectúa el cómputo de las 24 horas como horas naturales desde las 13:27 del 1 de octubre de 2021 a las 13:27 del 2 de octubre de 2021, día éste último (2/10/2021) que además y como se puede comprobar fácilmente era sábado, de manera que el razonamiento defendido por la recurrente con base en esta resolución queda plenamente desvirtuado por lo fundamentado en la misma.

Todo lo cual confirma que, como regula la disposición adicional decimosexta LCSP y las propias instrucciones de la guía de asistencia de la PCSP, las 24 horas conferidas para que los licitadores completen sus ofertas en el caso de una huella electrónica, son horas naturales, en ningún caso hábiles, con lo cual la presentación de la recurrente, más allá del día 17 de septiembre de 2022 fue totalmente extemporánea, procediendo la desestimación de este motivo.

**Sexto.** De igual manera hemos de añadir que también resultó incorrecto no solo el plazo sino también la forma empleada por la recurrente para completar su oferta. En efecto, la descarga de su oferta y su presentación en el Registro físico del Consorcio se hizo de una manera incorrecta, lo que, además, alteró la huella inicial y con ello la integridad de la oferta. Esta circunstancia es un hecho indubitado que no ofrece lugar a dudas y que, además de lo ya dicho sobre la presentación extemporánea, motiva la exclusión del concursante.

La presentación de escrito físico el lunes 19 de septiembre y el sobre con el pen drive fueron extemporáneos, pues fueron registrados más allá de las 24 horas conferidas, no obstante, el Jurado accedió a abrirlo en la sesión del día 3 de octubre (como así se refleja en el acta obrante en este expediente), comprobando que dentro del mismo se incluía un pen drive que contenía la oferta en un formato abierto (un pdf totalmente accesible para cualquier persona), como así también lo reconoce la recurrente en su escrito. De manera que, además de estar



presentada la oferta fuera de plazo, se presentó formal y técnicamente de manera incorrecta. La Guía de asistencia a los usuarios de la PCSP regula, de manera muy minuciosa, cómo debe realizarse esa descarga para preservar la integridad de la oferta, en concreto se recoge lo siguiente:

*“Opción ‘Descargar documentación’ y presentar en registro físico/electrónico: al pulsar el botón ‘Descargar documentación’ se le solicitará una localización para guardar un archivo con extensión XML. NO EDITE este archivo ya que cualquier modificación cambiará el cálculo de la huella electrónica y ya no coincidirá con la que se presentó originalmente. Este archivo XML es el que se deberá enviar a través de un registro físico/electrónico.*

*Aunque se haya alcanzado la fecha de fin del plazo de presentación de ofertas para la licitación aún es posible completar el envío de la oferta siempre que nos encontremos dentro del plazo de 24 horas desde que se remitió la huella electrónica.*

*Transcurrido el plazo de 24 horas desde que se presentó la huella sin que se haya remitido la oferta completa, o en el caso de que se realice una nueva oferta (si esto es posible), se considerará que la oferta correspondiente a la huella electrónica anterior ha sido retirada”.*

El objetivo de efectuar la descarga de la documentación de esta forma es que no se modifique el cálculo de la huella electrónica de la oferta inicialmente presentada preservando así su integridad.

La recurrente manifiesta que esa documentación que contenía el pen drive (grabada como un pdf en formato abierto), era coincidente con la presentada el día 16 de septiembre, sin embargo, en ningún caso se puede considerar que la oferta fue “completada” de manera correcta, pues al no haberse descargado siguiendo las instrucciones indicadas se modificó el cálculo de la huella electrónica de la oferta inicial, lo que afectó de manera evidente a su integridad, infringiéndose así lo dispuesto en la Disposición adicional decimosexta, apartado h) LCSP.



Por todo ello, además de incumplirse el plazo de las 24 horas conferido, tampoco se observaron los requisitos formales exigidos por la ley para presentar la oferta de manera completa, motivos ambos por los cuales el Jurado consideró que la oferta había sido retirada, y acordó excluirla del concurso de proyectos.

A mayor abundamiento, cabe traer a colación un extracto de nuestra resolución de 13 de junio de 2019 (Recurso nº. 504/2019, 507/2019 y 508/2019), sobre la exclusión por una presentación extemporánea en un caso de “huella electrónica” como el que ahora nos ocupa:

*“Séptimo. Para resolver este recurso, se trae a colación la reciente Resolución 385/2019 de este Tribunal en la que se pone de manifiesto lo siguiente: “No es esta, desde luego, la primera vez que este Tribunal se enfrenta con un recurso en el que se ponen de manifiesto incidencias acaecidas con ocasión de la presentación de proposiciones por medios electrónicos, que la DA 15ª LCSP, siguiendo lo dispuesto en el artículo 22 de la Directiva 2014/24/UE, establece de utilización preferente, en aras a simplificar y aumentar la eficiencia y la transparencia de los procedimientos de contratación (cfr.: considerando 52 de la Directiva 2014/24/UE). Al respecto, hemos venido reiterando que el principio de igualdad y no discriminación, impone el respeto de las condiciones establecidas para participar en las licitaciones públicas, sin excepciones ni distinciones entre los licitadores, de modo que, por principio, una oferta presentada fuera de plazo ha de ser inadmitida por la Administración, a menos que el interesado acredite de forma indubitada que la extemporaneidad de la presentación respondió a causas que no le son en modo alguno imputables a él, sino a la propia Administración que redactó los pliegos (cfr.: Resoluciones 560/2018, 595/2018, 935/2018, 185/2019).*

*Añadamos, en este punto, que ello es así pese a que la DA 15ª LCSP guarde silencio al respecto o que lo hagan también los propios pliegos rectores de la convocatoria, porque así lo impone el respeto al principio general del derecho “ad impossibilia nemo tenetur”, a menudo empleado por la Jurisprudencia para negar que se puedan exigir a los particulares obligaciones de cumplimiento imposible (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 25 de noviembre de 1987 –Roj STS 7515/1987-y 10 de octubre de 1988 –Roj STS 6993/1988-). Este principio, en fin, inspira el tratamiento que el Ordenamiento da ante incidencias técnicas*



*que hacen imposible el funcionamiento de los sistemas electrónicos dispuestos como medio de comunicación con los interesados (cfr.: artículos 32.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 162.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, 12.2 del Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia y por el que se regula el sistema Lexnet, 38.2 REPERMC, etc.)”.*

*Por tanto, hay que estar en primer lugar, al cumplimiento de la disposición adicional decimosexta apartado 1, letra h) cuyo tenor literal no admite duda alguna: “En los procedimientos de adjudicación de contratos, el envío por medios electrónicos de las ofertas podrá hacerse en dos fases, transmitiendo primero la huella electrónica de la oferta, con cuya recepción se considerará efectuada su presentación a todos los efectos, y después, la oferta propiamente dicha en un plazo máximo de 24 horas. De no efectuarse esta segunda remisión en el plazo indicado, se considerará que la oferta ha sido retirada.”*

*Atendiendo a los criterios de interpretación de las normas jurídicas que el Código civil establece, entre otros, el literal y teleológico resulta que en la disposición adicional citada se permite, durante el plazo máximo previsto para presentación de ofertas, una primera presentación de la huella digital de la oferta y durante un plazo de 24 horas la presentación de dicha documentación que una vez firmada se vincula a la huella digital. La consecuencia jurídica de la no presentación de los documentos firmados telemáticamente en plazo, implican la renuncia o retirada de esta primera oferta que iría vinculada a la huella. Pudiendo en ese caso, un licitador presentar o transmitir una nueva huella electrónica de la oferta y después la oferta vinculada a la misma, siempre que no haya transcurrido el plazo para la presentación de ofertas.*

*En definitiva, la disposición adicional sexta es de obligado cumplimiento para todos los licitadores en aras a garantizar el principio de igualdad y concurrencia. Es por ello, que la oferta no se entenderá presentada si solo se presenta la huella de la oferta o si ésta se firma digitalmente con posterioridad a las 24 horas marcadas por la ley. Y ello con indiferencia de*



*que la huella sea única y pueda demostrarse técnicamente que la oferta sigue “sellada” o, mejor dicho, vinculada de forma inalterable, a la misma desde el día que se presentó, como pone de manifiesto el informe pericial que acompaña el recurrente y en el que se afirma que la documentación completa, así como su huella electrónica permanecen inalterables desde su creación y están representadas físicamente por el archivo .XML generado por la propia aplicación el día 2 de abril de 2019. Lo cierto es que la oferta no ha sido presentada en plazo por lo que no deja de ser sino extemporánea, no tratándose de un defecto formal que pueda subsanarse, sino que se trata de un elemento de carácter sustancial: la presentación de la oferta en el sistema (plataforma de contratación) no se ha producido durante el plazo máximo de presentación de ofertas, porque conforme a la disposición legal citada no se ha completado adecuadamente después de presentar la huella digital de la oferta y por tanto, se entiende retirada. Tampoco se ha presentado una nueva huella digital de la oferta con los documentos correspondientes.*

*El pliego en consonancia con la disposición adicional decimosexta solo prevé la presentación telemática, estableciendo claramente que no se admitirán proposiciones presentadas fuera de plazo.*

*Igualmente hace referencia a la guía que explica cómo se debe presentar la documentación y a la que nos referiremos en el fundamento jurídico siguiente.*

*En conclusión, el acuerdo de la mesa de contratación de excluir al licitador en los tres procedimientos de adjudicación a los que se presenta, por cuanto en el momento de abrir la documentación, comprueba que solo se había presentado la huella digital de la oferta y no la documentación completa de la misma, es ajustado a derecho y en concreto a lo dispuesto en la disposición adicional decimosexta, apartado 1 letra h) de la LCSP, sin que sea posible su subsanación al no existir la oferta propiamente dicha, entendiéndose que la huella digital de la oferta ha sido retirada.”*

De todo lo expuesto, resulta, con claridad, que asumir las argumentaciones de la recurrente supondría infringir uno de los principios básicos en el ámbito de la contratación, como es el



de la igualdad de trato de los licitadores, máxime cuando otros 2 licitadores han sido igualmente excluidos del concurso por haber presentado sus ofertas fuera del plazo establecido.

El caso que ahora nos ocupa no consiste en un mero error procedimental que haya sido interpretado de forma restrictiva por el Jurado, sino que se trata de aplicar las disposiciones legales de manera escrupulosa, y tratar de igual manera a todos los concursantes para preservar el cumplimiento del principio de igualdad de trato entre todos ellos.

La intención del Órgano de Contratación es favorecer la concurrencia entre todos los posibles interesados, promoviendo el acceso al concurso en igualdad de condiciones, pero siempre y cuando todos esos interesados, respeten y cumplan las directrices recogidas en las Bases del Concurso y en las disposiciones legales de aplicación ahora señaladas, motivos todos ellos que nos conducen a considerar que la oferta de la recurrente fue presentada fuera de plazo y debe considerarse retirada, declarándose tanto la conformidad a Derecho del acuerdo adoptado por el Órgano de Contratación, como la desestimación de este recurso.

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 D. Alfonso Carlos Penela Fernández, actuando en nombre propio, contra la resolución del Jurado del Concurso de Proyectos CCP/22/001 de 3 de octubre de 2022, por la que acordó considerar que ha sido retirada su oferta y excluirla del *“Concurso de proyectos con intervención de jurado para la reforma y reorganización de los espacios en el conjunto edificatorio situado entre las calles Lopez Mora, Tomás A. Alonso y Arquitecto Pérez Bellas, en Vigo”*.

**Segundo.** Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.



**Tercero.** 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 multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1. f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.