

Recurso 136/2025
Resolución 203/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 16 de abril de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **PABLO GRUPO EMPRESARIAL, S.L.**, contra el acuerdo de exclusión de la mesa de contratación, de 19 de febrero de 2025, del procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de mudanza de documentos, equipamiento y enseres de los Juzgados 1ª Instancia de Sevilla y del Sv Común de Notificaciones ubicados en Edif. Viapol al Campus Palmas Altas», (Expte. CONTR 2024 0001142460), promovido la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 22 de enero de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía anuncio de licitación del citado contrato de servicios, por procedimiento abierto simplificado y tramitación ordinaria. El valor estimado del contrato asciende al importe de 110.864,68 euros.

A la presente licitación le es de aplicación 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, se rige por 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 (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

Tras la tramitación procedimental correspondiente, la mesa de contratación, en sesión celebrada el 19 de febrero de 2025, acordó la exclusión de la entidad PABLO GRUPO EMPRESARIAL, S.L. El acuerdo fue notificado a la citada entidad el 21 de marzo de 2025.

SEGUNDO. El 1 de abril de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la citada entidad PABLO GRUPO EMPRESARIAL, S.L (en adelante la recurrente), contra el citado acuerdo de exclusión.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Posteriormente y tras su reiteración lo solicitado fue recibido en este Órgano el 7 de abril de 2025.

La Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles al resto de las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, sin que se hayan recibido en el plazo concedido para ello.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 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. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, dada su condición de licitadora, que ha resultado excluida del procedimiento de adjudicación del contrato de servicios.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra el acuerdo de exclusión de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición 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. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 c) de la LCSP.

QUINTO. Actuaciones realizadas en el procedimiento.

Procede en primer lugar, analizar las actuaciones que conllevaron a la exclusión de la recurrente.

En este sentido, la cláusula 9.2.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) indica que: *“los documentos a incorporar en el sobre electrónico n.º 1 se detallan a continuación y se aportarán conforme a las indicaciones que constan en el Manual de servicios de licitación electrónica SiREC-Portal de licitación electrónica.”*

Sobre lo anterior, el apartado 7 del Manual indica que *“si el licitador tiene necesidad de que algún documento que compone la oferta sea firmado, bien por un firmante o por varios firmantes (por ejemplo, que sea necesaria-firma*



mancomunada), éste deberá ser firmado externamente y subirlo ya firmado electrónicamente a SiREC – Portal de Licitación Electrónica”.

Pues bien, con fecha 12 de febrero de 2025 tuvo lugar sesión de la mesa de contratación para la apertura del sobre electrónico único, que comprende las declaraciones responsables y la documentación correspondiente a los criterios cuantificables mediante la aplicación de fórmulas. La mesa comprueba que tanto la declaración responsable unificada como la proposición económica y la oferta del plazo de ejecución, en la proposición de la recurrente, contienen una rúbrica manual y no se encuentran firmados electrónicamente, contraviniendo según se recogen en el acto de la sesión lo indicado en el manual de servicios de licitación electrónica SiREC-Portal de licitación electrónica al que se remite la cláusula 9.2.1 del PCAP.

La mesa en la citada sesión acuerda requerir a la recurrente que subsane su sobre electrónico único mediante la presentación de los documentos firmados electrónicamente, bajo apercibimiento de exclusión definitiva.

El día 19 de febrero de 2025 se reúne la mesa de contratación para analizar la documentación presentada por la recurrente, para la subsanación de los defectos observados en su sobre electrónico único. En el examen de la documentación aportada, la mesa de contratación comprueba que tanto en la declaración responsable unificada, como en la proposición económica y en la oferta del plazo de ejecución figura la firma electrónica de J.M.R. con un certificado emitido en representación de la entidad PABLO GRUPO EMPRESARIAL, S.L. No obstante, se indica en el acta de la sesión, que la persona que actúa en representación de la citada entidad para la licitación del contrato es S.R.B., tal como se recoge en cada uno de los documentos aportados en el sobre electrónico único y en los documentos aportados para su subsanación. Por tanto, la mesa considera que la documentación presentada en sede de subsanación no se encuentra firmada electrónicamente por la persona representante de la entidad para la licitación del contrato, que es D. S.R.B.. En consecuencia, la mesa acuerda la exclusión de la recurrente al no haber subsanado correctamente la documentación.

Con fecha 21 de marzo de 2025, se notifica a la recurrente el acuerdo de exclusión adoptado por la mesa en sesión del día 19 de febrero de 2025, siendo este acuerdo el objeto de recurso.

SEXTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Manifiesta que la motivación para la exclusión se centra en el hecho de que, en la documentación presentada para la subsanación, consta la firma electrónica de J.M.R., en lugar de la del representante designado del contrato, S.R.B.. Sin embargo, argumenta, dicha decisión vulnera tanto los principios de igualdad, transparencia y seguridad jurídica que deben regir los procedimientos de contratación pública.

Alega que es fundamental aclarar que ambos, J.M.R. y S.R.B., ostentan cargos de administración solidaria respecto de la entidad PABLO GRUPO EMPRESARIAL, S.L.. Sobre esta cuestión indica que la estructura de la sociedad permite que ambos administradores puedan, en el marco del ejercicio de sus funciones, actuar en representación de la entidad para la firma de documentos relacionados con procesos de contratación pública. Lo anterior, manifiesta, se encuentra debidamente respaldado por los estatutos sociales, actas de la junta de accionistas y demás documentos oficiales depositados en el Registro Mercantil.

En este sentido afirma que, a su juicio, la exclusión se ha fundamentado en una interpretación restrictiva de los requisitos formales de la documentación, pretendiendo establecer que la firma electrónica de J.M.R. carece de validez puesto que no coincide con la figura nominada (S.R.B.). No obstante, alga que el marco normativo



aplicable no establece la exclusión de documentos por ser firmados por otro administrador cuando la estructura interna de la sociedad permite la representación múltiple. Este hecho produce una vulneración al principio de proporcionalidad, ya que el error formal no tiene incidencia en el contenido real ni en la capacidad de representación de la entidad en el proceso de licitación.

Para apoyar sus pretensiones alude a los principios de igualdad y transparencia, argumentado que el *«hecho de que en la documentación se reflejen dos firmas, ambas correspondientes a administradores, garantiza la existencia de controles internos y la veracidad de la representación oficial de la entidad»*. Argumenta que la firma digital es válida, en tanto que el mismo esta expedido a nombre de la recurrente, aunque se presente de forma diversa en los documentos en este sentido alega: *«Se debe considerar que el orden interno de actuación en la firma de documentos no puede ser empleado para denegar la validez de una presentación formal realizada en forma coherente con la representación societaria»*.

Entiende que el error fue de tipo material, y alude al principio de la proporcionalidad entendiendo que la sutil diferencia entre la rúbrica manual y la firma electrónica, siendo ambas de administradores debidamente autorizados debe ser interpretado a favor de la recurrente evitando una exclusión injusta y potencialmente arbitraria.

Por todo lo anterior, solicita que sea revocada su exclusión y que se valore su oferta.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone al recurso interpuesto en los términos contenidos en el informe en el que se viene a indicar que la recurrente confunde la capacidad de ambos administradores de actuar de forma solidaria, con la persona que ha comparecido en nombre de otra en el procedimiento de licitación. Así, manifiesta que de conformidad con la declaración responsable unificada presentada en el sobre electrónico único de la recurrente dicha persona es S.R.B. quien actúa en representación de la entidad en la presente licitación, argumenta, que eso es lo que se indica en el resto de documentación.

Manifiesta que la mesa de contratación requirió la subsanación de la documentación aportada en el sobre electrónico único por la recurrente. En respuesta a este requerimiento, la entidad aporta nuevamente la declaración responsable unificada, proposición económica y oferta del plazo de ejecución, en las que se continúa indicando que quien comparece en representación de la entidad es S.R.B., figurando la misma rúbrica manual y apareciendo la firma electrónica de J.M.R., afirma, que esta circunstancia se repite en la proposición económica y en la oferta del plazo de ejecución.

El órgano de contratación argumenta que por ese motivo la mesa de contratación acordó la exclusión de la recurrente. Dado que además en la documentación presentada en sede de subsanación no se infiere en la calidad en la que firma J.M.R.

El órgano de contratación en respuesta a la invocación por la recurrente de los principios de proporcionalidad y antiformalista alude a la seguridad jurídica, al citado principio de proporcionalidad que considera que no ha sido transgredido, y la imposibilidad de que sea concedido un segundo trámite de subsanación, alude a doctrina sobre la cuestión.

Motivos por los que considera que debe ser desestimado el recurso interpuesto.



SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal sobre el fondo del asunto.

La controversia que el presente asunto plantea se centra en discernir si fue ajustada a derecho, o no, la exclusión de la recurrente.

Pues bien, la forma de presentación de la documentación queda regulada en la cláusula 9 del PCAP, en concreto y con relación a la forma de presentación de la documentación en el sobre electrónico único, en la cláusula 9.2.1. se establece que los documentos a aportar se harán en la forma en la que se establece en el *«manual de servicios de licitación electrónica SIREC-Portal de licitación electrónica»*.

En el citado manual se recoge el apartado *«7.1. Subir documentación»*, en el mismo se indica lo siguiente: *«IMPORTANTE. En SiREC - Portal de licitación electrónica se realiza sólo la firma de validación del contenido del conjunto de toda la oferta por un único firmante de la empresa. En aquellos documentos que se requieran de una firma, bien por un firmante o por varios firmantes (por ejemplo, en el caso de firma mancomunada), éstos deberán ser firmados externamente al Sistema y subirlos ya firmado electrónicamente a SiREC-Portal de licitación electrónica (Ver apartado 7.2. FIRMAR DOCUMENTOS EXTERNAMENTE).*

Los documentos que son firmados externamente según las recomendaciones son validados al incorporarse al sistema mostrándose el/los firmante/s de los documentos».

En el apartado *«7.2. Firmar documentos externamente»* del citado manual se vuelve a incidir en esta cuestión al indicar: *«Como ya se ha advertido en el punto 7.1 SUBIR DOCUMENTACIÓN, si el licitador tiene necesidad de que algún documento que compone la oferta sea firmado, bien por un firmante o por varios firmantes (por ejemplo, que sea necesaria firma mancomunada), éste deberá ser firmado externamente y subirlo ya firmado electrónicamente a SiREC - Portal de Licitación Electrónica».*

Como se ha indicado, ocurre en el presente supuesto que la documentación que requiere firma individual, en concreto: la declaración responsable unificada, la proposición económica y la oferta de plazo de ejecución, es firmada de forma manuscrita por S.R.B., siendo la proposición validada de forma conjunta electrónicamente por J.M.R.B. en nombre de la entidad licitadora ahora recurrente.

En este sentido, la mesa de contratación en sesión celebrada el 12 de febrero de 2025, acordó requerirle a la recurrente en sede de subsanación: *«la presentación a través de SiREC-Portal de licitación electrónica de la Declaración Responsable Unificada, proposición económica (Anexo V-A) y oferta del plazo de ejecución (anexo V-B) firmados electrónicamente, bajo apercibimiento de exclusión definitiva. Asimismo, se deberá advertir que en ningún caso esta subsanación podrá suponer la modificación del contenido de la proposición económica y de la oferta del plazo de ejecución presentadas».*

En el plazo concedido para ello la entidad presentó de nuevo la misma documentación rubricada de forma manuscrita por S.R.B., sin embargo, ahora la misma se encuentra adicionalmente firmada de forma electrónica por J.M.R.B. con un certificado digital de representación de la entidad licitadora, PABLO GRUPO EMPRESARIAL, S.L.

El 19 de febrero de 2025, tuvo lugar sesión de la mesa de contratación en la que, a la vista de la documentación presentada por la recurrente en sede de subsanación, acuerda su exclusión dado que no se encuentra firmada electrónicamente por la misma persona representante de la entidad que aparece reflejada en el texto de la misma y que se entiende rubricó los documentos de forma manuscrita para presentarse a la licitación del contrato.



Como se ha indicado la recurrente impugna la decisión de la mesa de contratación al considerar que es desproporcionada, atendiendo a que la persona que firma electrónicamente la documentación es administrador solidario de la entidad, por lo que tenía facultad para ello, adjunta al recurso escrituras de constitución de la entidad recurrente y escrituras de apoderamiento bastanteadas por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en el que se recoge que el mismo es suficiente para que ambos administradores solidarios puedan participar en toda clase de licitaciones y concursos en el ámbito de la Junta de Andalucía.

Así, si bien es cierto que la actuación de la recurrente adoleció de falta de diligencia, puesto que la persona física recogida en el documento debía ser la misma que lo firmara electrónicamente, no lo es menos que la mesa de contratación, a la vista de que la persona firmante actuaba igualmente en representación de la entidad licitadora -como se recoge en el acta de la sesión de la mesa de contratación de 19 de febrero de 2025-, debió solicitarle una aclaración de la documentación aportada, en lugar de excluirla directamente.

Sobre lo anterior, ya ha tenido ocasión de manifestarse este Órgano, entre otras, en las Resoluciones 77/2013, de 21 de junio, 117/2015, de 17 de marzo, 241/2015, de 7 de julio, 407/2015, de 25 de noviembre, 425/2015, de 17 de diciembre, 43/2016, de 18 de febrero, 59/2016, de 10 de marzo, 77/2017, de 24 de abril y 175/2018, de 8 de marzo.

En ellas, se alude al contenido del artículo 82 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, cuyo contenido es literalmente coincidente con el actual artículo 95 de la LCSP.

El precepto establece que «el órgano de contratación o el órgano auxiliar de éste podrá recabar del empresario aclaraciones sobre los certificados y documentos presentados en aplicación de los artículos anteriores (referidos a la capacidad y solvencia) o requerirle para la presentación de otros complementarios».

El precedente normativo inmediato de este precepto se encuentra en el artículo 22 del RGLCAP cuyo tenor es el siguiente *«A los efectos establecidos en los artículos 15 a 20 de la ley [capacidad y solvencia de las empresas], el órgano y la mesa de contratación podrán recabar del empresario aclaraciones sobre los certificados y documentos presentados o requerirle para la presentación de otros complementarios, lo que deberá cumplimentar en el plazo de cinco días, sin que puedan presentarse después de declaradas admitidas las ofertas conforme a lo dispuesto en el artículo 83.6.»*

En tal sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, en su Recomendación 2/2002, de 5 de junio, concluye que ambos plazos no son excluyentes y que se pueden presentar supuestos en que hayan de aplicarse los dos plazos en un mismo procedimiento, bien sea de forma simultánea o sucesiva. En este sentido, manifiesta que mientras el plazo de tres días hábiles previsto en el artículo 81.2 del RGLCAP se concederá para la subsanación de omisiones, errores o defectos materiales subsanables, entendidos estos como los que no afectan al cumplimiento de los requisitos sino a su acreditación, el artículo 22 se refiere a la comprobación del cumplimiento de los requisitos legales de capacidad y solvencia y de no estar incursos en prohibición de contratar, pudiendo la Administración en este caso hacer uso del plazo de cinco días cuando considere que dicho cumplimiento debe ser aclarado.

Esta previsión tiene concreción también en la cláusula 6.2. del PCAP rector del presente procedimiento de licitación que prevé que: *«la mesa o el órgano de contratación podrá recabar de la persona empresaria aclaraciones sobre los certificados y documentos presentados, o requerirle para la presentación de otros complementarios»*



Así pues, en el supuesto analizado, la mesa de contratación debió aplicar el principio de proporcionalidad, preconizado por la jurisprudencia comunitaria y que se eleva a rango de principio de la contratación en el artículo 18 de la Directiva 2014/24/UE, y por el que hemos de tomar en consideración que los actos de los poderes adjudicadores no deben rebasar los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos perseguidos, debiendo entender que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.

La opción de solicitar aclaraciones en el sentido anteriormente manifestado, hubiera sido más acorde con la doctrina consolidada del Tribunal Supremo conforme a la cual debe evitarse la exclusión de los licitadores por simples defectos formales fácilmente subsanables (Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de julio de 2004 dictada en Casación para Unificación de doctrina. Recurso 265/2003), máxime cuando solo se trataba de aclarar un extremo en la documentación presentada sin infracción alguna del principio de igualdad de trato.

En el sentido expuesto, aquella aclaración, de haberse solicitado al amparo del precepto legal antes citado, en modo alguno hubiera sido equiparable a una segunda subsanación, proscrita por nuestra legislación contractual y por la doctrina de los tribunales de recursos contractuales. Por tanto, este Tribunal no puede considerar correcto el acuerdo de exclusión adoptado por la mesa de contratación, pues tal decisión es contraria a los principios de proporcionalidad y concurrencia y se funda en un formalismo que ninguna ventaja aporta al interés público tutelado por el contrato.

Es por ello, que procede la estimación del recurso y la anulación del acuerdo de exclusión con retroacción de las actuaciones al momento previo a la comisión de la infracción. En el presente supuesto, dado que ambos administradores solidarios pueden representar a la entidad a los efectos de la presentación de oferta a la presente licitación, la estimación del recurso supone que la mesa de contratación deberá admitir la oferta de la recurrente y proceder, en su caso, a la valoración de la misma con continuación del procedimiento de licitación.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **PABLO GRUPO EMPRESARIAL, S.L.**, contra el acuerdo de exclusión de la mesa de contratación, de 19 de febrero de 2025, del procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de mudanza de documentos, equipamiento y enseres de los Juzgados 1ª Instancia de Sevilla y del Sv Común de Notificaciones ubicados en Edif. Viapol al Campus Palmas Altas», (Expte. CONTR 2024 0001142460), promovido la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública y en consecuencia, anular el acuerdo de exclusión con retroacción de actuaciones en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo de esta resolución.

SEGUNDO. Acordar que por el órgano de contratación se dé conocimiento a este Tribunal, conforme a lo dispuesto en el artículo 57.4 de la LCSP, de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas 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.

