



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1317/2024

Resolución nº 1386/2024

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 31 de octubre de 2024.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la mercantil SUMINISTROS SANTO DOMINGO, S.L., contra la resolución de adjudicación de 26 de septiembre de 2024 dictada en el procedimiento de contratación del *“Acuerdo Marco para el suministro en obra de tornillería para las actuaciones del ámbito territorial de las gerencias de Tragsa en la UT5 (Andalucía, Ceuta, Melilla y Extremadura), incluidas obras financiadas con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado por la Unión Europea – NEXTGENERATION-EU (PRTR)”*, con expediente número TSA0077943, convocado por EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Aprobado el expediente de contratación para la licitación del Acuerdo Marco para el *“Suministro en obra de tornillería para las actuaciones del ámbito territorial de las gerencias de Tragsa en la UT5 (Andalucía, Ceuta, Melilla y Extremadura), incluidas obras financiadas con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado por la Unión Europea – NEXTGENERATION-EU (PRTR)”*, con expediente número TSA0077943, se procedió al anuncio previo en el DOUE de fecha 8 de mayo de 2024 y tanto el anuncio como los pliegos se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el 10 de mayo de 2024. El valor estimado máximo del Acuerdo Marco se eleva a 2.000.000,00 €.



El plazo para la presentación de las proposiciones quedó anunciado hasta las 14:00 horas del día 7 de junio de 2024 y el código de clasificación de CPV: 44531510 – Pernos y Tornillos.

Segundo. Dentro del plazo de presentación de proposiciones, han formalizado ofertas las siguientes licitadoras:

- ACG PRO WELDING,
- ALMACEN DE HIERROS ALMERO, S.L.,
- BLINKER ESPAÑA, S.A.U.,
- CEMENTOS Y MATERIALES DE CONSTRUCCION DE CEUTA, S.L.,
- DACCTORS, S.L.,
- HISPANOX, S.A.,
- INMETOL, S.L.,
- INOX IBERICA, S.A.,
- INSTALACIONES Y SISTEMAS HIDRAULICOS, S.L.,
- SUMINISTROS SANTO DOMINGO, S.L., (la recurrente),
- SERVICIOS Y REPUESTOS MARÍTIMOS, S.L.,
- TALLERES Y MONTAJES DE VILLARRUBIA, S.L.,
- TORNILLERIA Y SERVICIOS, S.L.U., y
- WÜRTH ESPAÑA, S.A.



Tercero. El procedimiento abierto para la selección de los contratistas para la adjudicación de los Acuerdos Marco de suministro sujeto a regulación armonizada 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP, en adelante).

Cuarto. El 14 de junio de 2024, se procedió a la apertura de los sobres electrónicos “A: Documentación General” presentados a través de la herramienta de preparación y presentación de ofertas de la Plataforma de Contratación del Sector Público por las empresas licitantes, procediéndose a verificar si los licitantes cumplían, además de con los requisitos de capacidad y representación exigidos en la LCSP, con los requisitos de solvencia exigidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, por los que se regía la convocatoria (Anexo I, apartado Q del PCAP).

Tras el análisis de la documentación administrativa, se constató que la documentación presentada por las empresas CEMENTOS Y MATERIALES DE CONSTRUCCION DE CEUTA, S.L., HISPANOX S.A., TALLERES Y MONTAJES DE VILLARRUBIA, S.L. y TORNILLERIA Y SERVICIOS S.L.U. adolecían de defectos subsanables por lo que, con fecha 14 de junio de 2024, se remitió comunicación a las citadas empresas, solicitando la documentación que debía ser aportada por ellas en la fase de subsanación concediéndoles, para ello, hasta las 14 horas del día 19 de junio de 2024.

Quinto. Reunida la mesa de contratación de TRAGSA para el análisis de las subsanaciones requeridas, a la vista de la subsanación presentada únicamente por las empresas TALLERES Y MONTAJES DE VILLARRUBIA, S.L. y TORNILLERIA Y SERVICIOS S.L.U., de las deficiencias que les fueron comunicadas, con fecha de 21 de junio 2024, la mesa central de contratación, en su sesión electrónica nº E24 2024 MC TRAGSA acordó admitir a licitación en el procedimiento de licitación a estas empresas licitadoras, excluyendo a CEMENTOS Y MATERIALES DE CONSTRUCCION DE CEUTA, S.L. y HISPANOX S.A. al no haber presentado ninguna documentación.

Sexto. No estableciendo los pliegos por los que se rige la licitación ningún criterio de adjudicación ni otro criterio de selección de empresarios adicional en esta fase del



procedimiento de adjudicación del acuerdo marco, con fecha de 21 de junio de 2024 la mesa central de contratación, en su sesión electrónica nº E24 2024 MC TRAGSA acordó elevar al Órgano de Contratación de TRAGSA la propuesta de selección en el acuerdo marco de las siguientes licitadoras:

- ACG PRO WELDING,
- ALMACEN DE HIERROS ALMERO S.L.
- BLINKER ESPAÑA S.A.U.,
- DACCTORS S.L.,
- INMETOL S.L.,
- INOX IBÉRICA S.A.,
- INSTALACIONES Y SISTEMAS HIDRÁULICOS S.L.,
- SUMINISTROS SANTO DOMINGO S.L.,
- SERVICIOS Y REPUESTOS MARÍTIMOS, S.L.,
- TALLERES Y MONTAJES DE VILLARRUBIA, S.L.,
- TORNILLERÍA Y SERVICIOS S.L.U., y
- WÜRTH ESPAÑA, S.A.

En la misma sesión se acordó solicitar a las entidades admitidas la documentación requerida en el Anexo I apartado Q) del PCAP, conforme al artículo 150.2 de la LCSP.

Séptimo. Una vez revisada la documentación se constató que determinadas entidades no habían presentado la documentación requerida, por lo que se procedió a solicitar subsanación a las mismas.



En concreto, a la empresa SUMINISTROS SANTO DOMINGO, S.L. (la aquí recurrente) se le requirió para que aportase:

- *“La documentación contemplada en el apartado Q) del Anexo I del PCAP:*

Certificación (con fecha actual) de Contratistas y Subcontratistas de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria por un período de vigencia de 12 meses.

La entidad aporta el certificado general de la AEAT por un periodo de 6 meses, cuando se especifica que se debe aportar la Certificación de Contratistas y Subcontratistas de la AEAT por un periodo de 12 meses a nombre de TRAGSA”.

Sin embargo, la empresa presentó en subsanación nuevamente un certificado de la Agencia Tributaria que no es el de contratistas y subcontratistas exigido en el Pliego.

Octavo. A la vista de lo anteriormente expuesto, el Órgano de Contratación de TRAGSA dictó resolución en fecha 26 de septiembre procediendo a adjudicar el acuerdo marco a las siguientes empresas:

- ALMACEN DE HIERROS ALMERO, S.L.,
- BLINKER ESPAÑA S.A.U.,
- DACCTORS S.L.,
- INMETOL, S.L.,
- INOX IBÉRICA, S.A.,
- SERVICIOS Y REPUESTOS MARÍTIMOS, S.L.,
- TALLERES Y MONTAJES DE VILLARRUBIA, S.L. y,
- WÜRTH ESPAÑA, S.A.



En el mismo acuerdo de adjudicación del acuerdo marco se contienen las exclusiones y, en lo que aquí interesa, queda excluida:

“SUMINISTROS SANTO DOMINGO S.L., la cual no aporta Certificación (con fecha actual) de Contratistas y Subcontratistas de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria por un período de vigencia de 12 meses, pese haber sido requerida expresamente para ello facilitándole incluso el link donde podrían haber descargado el certificado”.

Se procedió a la notificación y a la publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público con fecha 26 de septiembre de 2024.

Noveno. Con fecha 30 de septiembre de 2024 tuvo entrada en la sede electrónica el recurso especial en materia de contratación presentado por la mercantil SUMINISTROS SANTO DOMINGO, S.L., instando su estimación para que, con anulación de la resolución de adjudicación y su exclusión, se ordene la admisión de su empresa en este acuerdo marco de suministro. Fundamenta su recurso en que ha sido excluida por no presentar una documentación que sí se presentó con fecha en vigor.

Décimo. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la LCSP, así como por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC). En especial, se ha concedido trámite de audiencia a las demás licitadoras concurrentes por un plazo común de cinco días hábiles. Ha presentado alegaciones en tiempo y forma TORNILLERÍA Y SERVICIOS, S.L.U., la cual, excluida del procedimiento, solicita que sea también revisada su documentación pues señala que presentó las cuentas auditadas y registradas según pliego y autorizó a TRAGSA a acceder a toda la documentación disponible dentro de la propia administración.

Este recurso se ha tramitado con preferencia y urgencia en esta sede por así venir exigido en el artículo 58.2 del RD-ley 36/2020.



Undécimo. Por Acuerdo de este Tribunal de fecha 3 de octubre de 2024 dictado al amparo del artículo 58.1 b) del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, se declara que *prima facie* no existen causas de inadmisión del recurso y acuerda mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del recurso interpuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la LCSP.

Segundo. La empresa recurrente SUMINISTROS SANTO DOMINGO, S.L., ha presentado su oferta a la licitación del acuerdo marco, del que ha sido excluida, por lo que goza de legitimación directa para sostener sus pretensiones de anulación de su exclusión, conformidad con el artículo 48 de la LCSP.

Tercero. La actuación impugnada es susceptible de recurso especial en materia de contratación, pues el acuerdo marco de suministros supera el valor estimado de 100.000 € de acuerdo con las letras a) y b) del artículo 44.1 de la LCSP, y se contrae a la revisión del acto de adjudicación, que incluye su exclusión, ex artículo 44.2 letra c) del mismo cuerpo legal.

Cuarto. El recurso ha sido interpuesto en el plazo especial de diez días naturales para su impugnación de acuerdo con la previsión del artículo 58 del Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, que dispone:

“Artículo 58. Recurso especial en materia de contratación

En los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia susceptibles de recurso especial en materia de contratación conforme a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y siempre que los procedimientos de selección del contratista se hayan tramitado efectivamente de forma electrónica:



a) El órgano de contratación no podrá proceder a la formalización del contrato hasta que hayan transcurrido diez días naturales a partir del día siguiente a la notificación, la resolución de adjudicación del contrato. En este mismo supuesto, el plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación, cuando proceda, será de diez días naturales y se computará en la forma establecida en el artículo 50.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

b) El órgano competente para resolver el recurso habrá de pronunciarse expresamente, en el plazo de cinco días hábiles desde la interposición del recurso, sobre la concurrencia de alguna de las causas de inadmisibilidad establecidas en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre y sobre el mantenimiento de las medidas cautelares adoptadas, incluidos los supuestos de suspensión automática”.

Quinto. En primer lugar, hay que señalar que TORNILLERÍA Y SERVICIOS, S.L.U. aprovecha el trámite conferido en el presente recurso, no para hacer alegaciones relativas al mismo, sino para impugnar su propia exclusión. A este respecto cabe indicar que en la presente resolución solo se pueden resolver las pretensiones formuladas en el recurso que nos ocupa.

Sexto. Escuetamente la recurrente se alza contra la decisión de su exclusión acordada por el órgano de contratación de TRAGSA y afirma:

“Por medio del presente, solicitamos una revisión de la no adjudicación del expediente TSA0077943, ya que no excluyen por no presentar una documentación, que si se presentó con fecha en vigor”.

En contra de lo afirmado por la recurrente, el informe del poder adjudicador suscrito por el director Económico-Financiero de TRAGSA el 2 de octubre del presente, aclara que:

“El artículo 51 de la LCSP señala que en el escrito de interposición se hará constar el acto recurrido, el motivo que fundamente el recurso, y en su caso, las medidas que solicite.

Pues bien, el escrito presentado no solo es muy dudoso que reúna los requisitos mínimos exigidos en el dicho precepto, sino que además falta a la verdad, dicho con el debido



respeto, puesto que la exclusión acordada por el Órgano de Contratación de TRAGSA se fundamenta en el hecho de que la empresa recurrente no ha presentado ni en el plazo inicialmente otorgado ni en el plazo de subsanación concedido la Certificación (con fecha actual) de Contratistas y Subcontratistas de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria por un período de vigencia de 12 meses, las cuales se exigían en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) a efectos de aportar la documentación exigida a todos los licitadores propuestos para concluir el acuerdo marco:

Q) Documentación a presentar por los licitadores con los que se concluya el acuerdo marco

Los licitadores con los que se concluya el acuerdo marco deberán aportar, los siguientes documentos:

(...)

- Certificación (con fecha actual) de Contratistas y Subcontratistas de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria por un período de vigencia de 12 meses.

Resulta por tanto probado que el PCAP exige a efectos de acreditar que el licitador con el que se contrata se encuentra libre de deudas con la Agencia Tributaria y no tiene obligaciones pendientes que correspondan a los 12 meses anteriores a la solicitud.

La empresa recurrente afirma erróneamente “ya que nos excluyen por no presentar una documentación, que si se presentó con fecha en vigor.” tal como consta en su escrito de interposición de recurso (y citamos literalmente):

Esta afirmación alegada por la recurrente, afirmando que sí que presentó la documentación requerida, no es cierta, por cuanto lo que motivó la exclusión fue que en ningún momento se aportó por parte de la entidad la Certificación de Contratistas y Subcontratistas de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria por un período de vigencia de 12 meses, tal y como se puede apreciar en los documentos aportados por esta parte como doc. nº 13 y nº 34, la entidad responde la subsanación presentando el mismo certificado general de la AEAT por un periodo de 6 meses de validez que se había presentado tras el primer requerimiento.

Por lo tanto, este Órgano de Contratación defiende que la exclusión de la empresa recurrente se encuentra ajustada a Derecho, puesto que tiene amparo en lo establecido en el Anexo I, Q) del PCAP, fundamentando la decisión en el artículo 140.4 de la LCSP, que exige que las circunstancias relativas a la capacidad, solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar deben concurrir en la fecha final de presentación de ofertas y subsistir en el momento de perfección del contrato, habiendo actuado además correctamente el órgano de contratación al ofrecer al licitador la posibilidad de subsanar para corregir el defecto encontrado”.

Invocando la doctrina de este Tribunal sobre el carácter preceptivo, *lex contractus*, de los pliegos rectores del presente Acuerdo Marco, el informe de TRAGSA advierte que:

“El Pliego exige en el Anexo I apartado Q la presentación Certificación (con fecha actual) de Contratistas y Subcontratistas de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria por un período de vigencia de 12 meses.

La empresa licitadora presentó tanto tras el primer requerimiento como tras el concedido en subsanación un certificado de la Agencia Tributaria genérico (no de contratistas y subcontratistas) y con periodo de vigencia de seis meses”.

En fin, suplica al Tribunal la desestimación del recurso y la confirmación de la legalidad de la Resolución recurrida.

Séptimo. La controversia expuesta ha de ser analizada a la luz del carácter preceptivo de los pliegos del presente acuerdo marco que no han sido recurridos por los licitadores interesados en la participación y que ya gozan de los atributos propios de actos firmes y consentidos.

En efecto, la LCSP dispone en su artículo 139.1 sobre las proposiciones de los interesados que:

“1. Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o

reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea”.

Así las cosas, entiende este Tribunal que la labor del órgano y de la mesa de contratación no es suplir omisiones negligentes en las ofertas presentadas, que deben en todo caso, ajustarse a lo señalado en el pliego dado su carácter preceptivo y vinculante para ambas partes, y además, en el presente supuesto, se le concedió expresamente un trámite de subsanación, volviendo a presentar el mismo certificado de la AEAT con un período de validez de seis meses.

Lo cierto es que la letra Q) del Anexo I del PCAP exige:

“Q) Documentación a presentar por los licitadores con los que se concluya el acuerdo marco.

Los licitadores con los que se concluya el acuerdo marco deberán aportar, los siguientes documentos:

(...)

- Certificación (con fecha actual) de Contratistas y Subcontratistas de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria por un período de vigencia de 12 meses”.

Para resolver la controversia hemos de partir del carácter preceptivo de los pliegos que, como se ha repetido hasta la saciedad por este Tribunal en numerosas resoluciones -por todas, la nº 693/2023 de 30 de mayo-, gozan de la eficacia de *lex contractus* y que, además, no han sido recurridos en tiempo y forma, por lo que gozan además de las notas propias de la firmeza administrativa. Recordemos el valor vinculante de los pliegos, auténtica *lex contractus*, con eficacia jurídica no sólo para la Administración convocante, sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación, con especial intensidad en las empresas licitadoras concurrentes.



Pues bien, dado que en el trámite de requerimiento de subsanación se comprueba que la recurrente ha aportado un certificado general de la AEAT, no de contratistas y subcontratistas, con un período de vigencia de 6 meses, no cumple con lo exigido por los pliegos, por lo que procede sin más la desestimación del recurso y, por ende, la confirmación de la legalidad del acuerdo impugnado.

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 especial en materia de contratación interpuesto por la mercantil SUMINISTROS SANTO DOMINGO, S.L., contra la resolución de adjudicación de 26 de septiembre de 2024 dictada en el procedimiento de contratación del *“Acuerdo Marco para el suministro en obra de tornillería para las actuaciones del ámbito territorial de las gerencias de Tragsa en la UT5 (Andalucía, Ceuta, Melilla y Extremadura), incluidas obras financiadas con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado por la Unión Europea – NEXTGENERATION-EU (PRTR)”*, con expediente número TSA0077943, convocado por EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA).

Segundo. Mantener la suspensión del procedimiento de contratación hasta la resolución del ulterior recurso vinculado al mismo procedimiento.

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 a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra



f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES