Recurso nº 1661/2023
Resolución nº 90/2024
Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 25 de enero de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. C.C.V., mayor de edad, en representación de la mercantil MIGERTRON SEGURIDAD, S.L., contra el acuerdo de exclusión y consiguiente declaración de desierto del lote 6 "*explosores*" del procedimiento de contratación "*para el suministro de diversos tipos de explosivos para el Servicio de Desactivación de explosivos (SEDEX-NRBQ) de la Guardia Civil*", con expediente referencia R/0017/A/23/2,tramitado por la Dirección General de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Mediante Orden de Inicio de la Directora General de la Guardia Civil, de fecha de 31 de marzo de 2023, se inicia la tramitación de un expediente de contratación para el suministro de diversos tipos de explosivos para el servicio de desactivación de explosivos (SEDEX-NRBQ) de la Guardia Civil, con un presupuesto base de licitación de 1.302.707,78€, IVA incluido, para las anualidades 2024/2026, dividido en 6 lotes.

El anuncio de la licitación fue publicado en el DOUE de 12 de julio de 2023, así como en la Plataforma de Contratación, el 10 de julio de 2023, y también en el BOE el 19 de julio de 2023.

Segundo. Tras la finalización del plazo de presentación de ofertas, concurren a la licitación en el Lote 6 únicamente la empresa recurrente, MIGERTRON SEGURIDAD, S.L. (en adelante "MIGERTRON".

Con fecha 12/09/2023, se reúne la mesa de contratación (Acta 361/2023) con el fin de proceder a la apertura y calificación de la documentación administrativa. Se acuerda en la referida reunión admitir a dicha mercantil, al cumplir con los requisitos exigidos en los pliegos.

Tercero. Tramitado el procedimiento sin incidentes, con fecha 17 de octubre de 2023 se reúne la mesa de contratación (Acta 465/2023), con objeto de proceder a la comprobación de la documentación del artículo 140 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y en relación con el lote objeto de recurso, se acuerda requerir a la recurrente, como empresa propuesta para la adjudicación, distinta documentación en función de si se trata o no de licitador fabricante en los siguientes términos:

"*PARA EL LICITADOR FABRICANTE: Certificado de aseguramiento de la calidad ISO 9001:2015 en vigor para la fabricación de explosivos, o acreditación equivalente y Certificado de aseguramiento de la calidad medioambiental ISO 14001 referente a la fabricación de explosivos o acreditación equivalente.*

- si fuese LICITADOR NO FABRICANTE deberá presentar el Certificado de aseguramiento de la calidad ISO 9001:2015 en vigor para la comercialización de explosivos (o acreditación equivalente copia) y además deberá aportar toda la documentación solicitada en el apartado anterior de su fabricante, de acuerdo con el art. 7.2 del Cuadro de Características del PCAP, concediendo un plazo de tres días para su subsanación".

Reunida la mesa en fecha 31 de octubre de 2023 (Acta 497/2023), con objeto de proceder a la comprobación de la documentación presentada para la subsanación de la solvencia técnica en el Lote 6, resuelve que la documentación presentada por la recurrente no cumple, ya que no ha presentado el Certificado de aseguramiento de la calidad ISO 9001:2015 en vigor para la fabricación de explosivos, o acreditación equivalente, y Certificado de aseguramiento de la calidad medioambiental ISO 14001 referente a la fabricación de explosivos o acreditación equivalente, por lo que se acuerda excluirla de la licitación por no cumplir con los requisitos exigidos en los pliegos.

Al no haber más licitadores, se propone la declaración de desierto del lote 6 por no existir más licitadores en el mismo. Con fecha 27 de noviembre de 2023 se publica a través de PLACSP, la declaración de desierto.

Cuarto. En fecha 1 de diciembre de 2023 se interpone por la mercantil MIGERTRON recurso especial en materia de contratación contra el mencionado acuerdo, acordando su exclusión y declarando desierto el lote 6 del procedimiento.

En resumen, alega que el objeto de suministro de este Lote 6 no son explosivos, sino material eléctrico para activar explosivos, no siendo necesaria únicamente la ISO como aseguramiento de la calidad, de conformidad con la ordenanza francesa DE 11.12.192 (Certificado INERIS) que se adjuntaron el 23/10/2023 a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público. El recurrente expone que en la citada fecha se presentaron todos los certificados de aseguramiento de calidad tanto del representante (ISO 9001:2015), como del fabricante, si bien este fabricante no está obligado a tener la ISO.

Solicita por ello que se anule la declaración de exclusión y se les adjudique el contrato.

Quinto. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el art. 56.2 de la LCSP y 28.4 del Reglamento de los Procedimientos Especiales de Revisión de decisiones en materia contractual y de Organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales (RPERMC). En él, se opone al recurso y solicita la desestimación del mismo:

Desglosa el recurso interpuesto en tres puntos, y afirma que la obligación del licitador propuesto como adjudicatario es acreditar que se dispone del certificado ISO 9001:2015, y otro certificado ISO 14001, o acreditaciones equivalentes, y ambos referentes a la fabricación de explosivos. En el caso de que el licitador no fuera el fabricante, el propuesto para la adjudicación debe presentar esos certificados en el que sean titulares los fabricantes, y uno propio de ISO 9001:2015 de comercialización de explosivos, o equivalente. De la documentación presentada, no se detectó ningún certificado ISO, ni tampoco ningún certificado equivalente de aseguramiento de la calidad.

Sobre la afirmación (en documento adjunto al recurso) de que el objeto de este expediente no se corresponde con explosivos sino que se trata de un suministro de explosores (haciendo referencia a la partida estadística arancelaria de la AEAT de este material se corresponde con máquinas y aparatos eléctricos con función propia), el órgano de contratación se remite al CPV del contrato y recalca que el material referenciado por la empresa recurrente sobre la partida definida por la AEAT, tiene limitaciones de circulación en ciertos territorios donde persisten conflictos armados internacionales, por tanto, no se trata de meros elementos electrónicos, como la recurrente quiere hacer ver.

Manifiesta asimismo que el certificado aportado INERIS, tras ser estudiado en la mesa, el 17 de octubre de 2023, no se consideró que fuese un certificado de calidad equivalente a una ISO 9001:2015, toda vez que no se mencionan los criterios de calidad y tampoco se observa referencia alguna a los criterios medioambientales para acreditar el certificado o14001:2015, por ello se exigió en subsanación la presentación del certificado ISO o equivalentes, descrito en el apartado 7.2 del Cuadro de características del PCAP.

Sobre el certificado presentado, señala que según indica la recurrente, este se expide de acuerdo a una norma francesa de 11 de diciembre de 1992, de mayor antigüedad que la de 2015 solicitada en el pliego y además que está referida a aspectos técnicos frente a las exigidas en los pliegos de calidad y medio ambiente.

Así, señala el órgano de contratación en su informe, que la empresa presentó en subsanación, como licitador no fabricante, únicamente un certificado ISO 9001:2015 en vigor para la comercialización de explosivos (aunque en realidad era de equipamiento técnico policial y militar, aunque se le dio por válida), pero no presentó ningún otro certificado.

Concluye que incumpliéndose el requisito de solvencia técnica procede la exclusión del propuesto adjudicatario, por no haber aportado los certificados exigidos del fabricante (ISO 9001:2025 y 14001:2015).

A los anteriores Hechos le son de aplicación los siguientes

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 45 de la LCSP.

Segundo. Tratándose de un contrato de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 €, la exclusión y declaración de desierto son actos susceptibles de recurso especial en materia de contratación de acuerdo con el artículo 44, apartados 1 a) y 2 b), LCSP.

Tercero. El recurso ha sido formulado dentro del plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 50.1.b) LCSP.

Cuarto. Asimismo, se interpone por persona legitimada. Dispone al efecto el artículo 48 de la LCSP en su primer párrafo lo siguiente: "*Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso*".

Siendo el recurrente el único licitador del lote 6, y siendo precisamente el acto impugnado el de su exclusión, es claro que ostenta legitimación para la interposición del presente recurso.

Quinto. La cuestión controvertida en el presente recurso se circunscribe a determinar si el recurrente acreditó correctamente su solvencia técnica, subyaciendo a tal cuestión la afirmación de MIGERTRON consistente en afirmar que el suministro de explosores, entendiéndose como tal, material eléctrico para activar explosivos, no tiene la consideración de suministro de explosivos y por tanto entiende que no se requiere de una ISO.

Pues bien, la cuestión debe resolverse partiendo de una premisa clara: los pliegos no fueron impugnados y, por tanto, ha de estarse a la dicción de éstos, sin que sea este el momento procedimental oportuno para realizar disquisiciones sobre el objeto real del

contrato, con la sola excepción de que dichos pliegos no contengan previsión al respecto y sea, en tal caso, preciso realizar la interpretación correspondiente.

En efecto, se ha de reiterar el carácter preceptivo de unos pliegos que gozan de la eficacia de lex contractus y que, además, no han sido recurridos en tiempo y forma por ninguna de las licitadoras, por lo que gozan además de las notas propias de la firmeza administrativa. Recordemos por tanto el valor vinculante de los Pliegos, *ex* artículo 139 LCSP, 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.

Siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, nuestra doctrina ha precisado que el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) es la Ley que rige la contratación entre las partes y al pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad (Resolución nº 47/2012, de 3 de febrero). Asimismo, este Tribunal ha venido declarando en reiteradas ocasiones que el carácter preceptivo de los pliegos, es igualmente respecto de los pliegos de prescripciones técnicas o demás documentos contractuales de naturaleza similar, «*en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato*» (por todas, Resoluciones nº 535/2013, de 22 de noviembre, nº 548/2013, de 29 de noviembre, nº 490/2014, de 27 de junio, o nº 763/2014, de 15 de octubre). Citadas en las Resoluciones nº 802/2016, de 7 de octubre y en la nº 956/2017, de 19 de octubre.

Lo anterior significa por tanto que no cabe poner en entredicho el contenido de los mismos, salvo en supuestos excepcionales de nulidad radical, que permiten venir a dejar sin efecto lo firme y consentido, y no es aquí el caso.

Por ello, el razonamiento a realizar en el presente recurso exige partir del tenor literal de éstos, para a continuación examinar si la documentación requerida por el órgano de contratación tiene su fundamento en éstos y, si la respuesta a una y otra cuestión es afirmativa, pasar en tal caso a determinar si la información proporcionada por el licitador

excluido se corresponde o no con lo solicitado. Cualquier consideración distinta de lo anterior resulta extemporánea y queda extramuros de la facultad revisora de este Tribunal.

Sexto. Pasemos pues a reproducir el tenor literal de los pliegos con el fin de comprobar si la documentación solicitada para acreditar la solvencia se corresponde con las exigencias recogidas en aquéllos.

La cuestión controvertida encuentra su regulación en el Cuadro de características del PCAP, recoge la obligación de acreditar la solvencia técnica a aquel licitador propuesto para la adjudicación. Esta obligación se describe en el punto 7.2 del meritado Cuadro de Características del PCAP en los siguientes términos (el subrayado es de este Tribunal):

"*PARA EL LICITADOR FABRICANTE: Certificado de aseguramiento de la calidad ISO 9001:2015 en vigor para la fabricación de explosivos, o acreditación equivalente. Certificado de aseguramiento de la calidad medioambiental ISO 14001 referente a la fabricación de explosivos o acreditación equivalente.*

PARA EL LICITADOR NO FABRICANTE Certificado de aseguramiento de la calidad ISO 9001:2015 en vigor para la comercialización de explosivos o acreditación equivalente copia) y además deberá aportar toda la documentación solicitada en el apartado anterior de su fabricante.

Aportación de la documentación técnica exigida en el punto 2 de la Sección III del Pliego de Prescripciones Técnicas. (Todos los lotes)".

Así las cosas, una mera lectura de las exigencias de los pliegos permite concluir con claridad que el debate que pretende suscitar el recurrente deviene estéril, por ser distinto a lo planteado en los pliegos. En efecto, no se trata de determinar si se exige suministrar explosivos o material eléctrico para activar explosivos, sino de analizar si el recurrente aportó las certificaciones que declaró ostentar en su declaración responsable y que correlativamente le eran exigidas en los pliegos. Recordemos que no nos hallamos ante elementos de la oferta, sino ante extremos que integran la solvencia del licitador y que éste declaró poseer al tiempo de concurrir a la licitación.

Por ello, como señala el órgano de contratación, se observa claramente la obligación del licitador propuesto como adjudicatario de acreditar que se dispone del certificado ISO 9001:2015, y otro certificado ISO 14001, o acreditaciones equivalentes, y ambos referentes a la fabricación de explosivos. En el caso de que el licitador no fuera el fabricante, el propuesto para la adjudicación debe presentar esos certificados en el que sean titulares los fabricantes, y uno propio de ISO 9001:2015 de comercialización de explosivos, o equivalente.

En consecuencia, el tenor de los pliegos es claro y no ofrece dudas a la hora de establecer cómo ha de acreditarse la solvencia técnica, siendo que los aportados en el procedimiento de contratación no se corresponden con lo exigido, por lo que el recurso interpuesto debe correr suerte desestimatoria.

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. C.C.V., mayor de edad, en representación de la mercantil MIGERTRON SEGURIDAD, S.L., contra el acuerdo de exclusión y consiguiente declaración de desierto del lote 6 "*explosores*" del procedimiento de contratación "*para el suministro de diversos tipos de explosivos para el Servicio de Desactivación de explosivos (SEDEX-NRBQ) de la Guardia Civil*", con expediente referencia R/0017/A/23/2,tramitado por la Dirección General de la Guardia Civil del Ministerio del Interior.

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 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.

LA PRESIDENTA
LOS VOCALES