



Recurso nº 715/2017

Resolución nº 1016/2017

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid a 3 de noviembre de 2017

VISTO el recurso interpuesto por D. L. P. S., en representación de INTEGRACIÓN TECNOLÓGICA EMPRESARIAL S.L.U, (ITE) contra el Oficio del Comandante Jefe Actual de la Sección de Contratación de la Jefatura de Asuntos Económicos del Mando de Apoyo Logístico del Ejército, de fecha 28 de junio de 2017, por la que se le comunica que no le ha sido adjudicatario del contrato del “*Servicio de apoyo al mantenimiento del vehículo RG31 y del MAXXPRO*” y se le requiere para que proceda a retirar la documentación presentada, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Jefatura de Asuntos Económicos del Mando de Apoyo Logístico del Ejército de Tierra del Ministerio de Defensa anunció la licitación pública contrato de servicio de apoyo al mantenimiento del vehículo RG31 y del MAXXPRO, a través de la Plataforma de Contratación del Estado, en fecha 1 de diciembre de 2016 y en el Boletín Oficial del Estado con fecha 5 de diciembre de 2016, y con un presupuesto base de licitación de 2.700.000 euros. El 5 de diciembre de 2016 se publica en la Plataforma del Estado Resolución del órgano de contratación de rectificación de error material respecto a la cláusula 12 del PCAP.

Segundo. A la licitación concurren seis empresas, entre ellas, la recurrente.



Tercero. Tras la tramitación del expediente de licitación, la Mesa de Contratación, en fecha 1 de marzo de 2017, propone la adjudicación del contrato a ITE, S.L.U. por haber resultado la oferta económicamente mas ventajosa.

El 16 de marzo de 2017 se emplaza a la licitadora propuesta para presentar la documentación acreditativa de contar con los medios humanos y técnicos necesarios para la ejecución del contrato, así como hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social.

El 4 de mayo de 2017 se comunica a la empresa ITE, S.L.U. la decisión de la Mesa de no considerar acreditadas los medios humanos y técnicos necesarios para la adecuada ejecución del contrato. En ese mismo escrito se notifica a la licitadora en segunda posición, UTE CASLI-COHEMO, que su oferta resulta ser la económicamente mas ventajosa, y se le emplaza para presentar, en diez días, la documentación acreditativa de cumplir con las exigencias de los pliegos respecto a los medios humanos y técnicos necesarios para la ejecución del contrato, hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, así como la de haber constituido la garantía definitiva.

El 24 de mayo de 2017 se notifica a la UTE escrito del órgano de contratación en el que se indica que no se consideran acreditados los medios humanos y técnicos exigidos en los pliegos, y se propone a SDLE, S.L como empresa adjudicataria del contrato.

Cuarto. El 26 de junio de 2017 se dicta resolución de adjudicación del contrato en favor de SDLE, S.L

Quinto. El 28 de junio de 2017 se remite a ITE oficio en el que se le indica que el contrato no ha sido adjudicado a la misma y se le requiere para que proceda a retirar la documentación aportada en fase de licitación.

Sexto. El 18 de julio de 2017, ITE presenta anuncio de recurso especial en materia de contratación.



Séptimo. El 16 de agosto de 2017, la adjudicataria del contrato, STAR DEFENSE LOGISTIC & ENGINEERING, S.L., presenta alegaciones al recurso, solicitando la desestimación del recurso,.

El 17 de agosto de 2017 CASLI, en interés de la UTE CASLI- COMERCIAL HERNANDO MORENO presenta alegaciones al recurso, solicitando la inadmisión del recurso por falta de legitimación de ITE

Octavo. El expediente de contratación se encontraba suspendido por motivo de un recurso especial en materia de contratación anterior presentado por CASLI. En dicho procedimiento, el 6 de julio de 2017, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió conceder la suspensión del expediente de contratación como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 43 y 46 del TRLCSP.

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 59 de la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de Contratos del Sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad (LCSPDS) en relación con el 41.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Segundo. Conforme al artículo 42 del TRLCSP podrá interponer recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso.

La legitimación activa de la empresa recurrente viene otorgada, en principio, por aplicación de dicho artículo, por cuanto concurrió a la licitación, de la que fue excluida por no acreditar los medios humanos y técnicos necesarios para la ejecución del contrato.



Se puede plantear la legitimación del recurrente, por cuanto por cuanto la empresa se encontraba excluida del procedimiento de licitación. En términos generales ha señalado el Tribunal que el licitador excluido carecerá de legitimación para recurrir el acuerdo de adjudicación (...). En esta línea, la imposibilidad de resultar adjudicatario del contrato sí es determinante de la ausencia de legitimación, como hemos declarado en multitud de ocasiones. Además, en Resolución 2/2015, de 9 de enero, este Tribunal precisa que *«a propósito de la impugnación de la adjudicación por un licitador excluido, hemos venido reiterando en nuestra doctrina que el interés invocado ha de ser un interés cualificado por su ligazón al objeto de la impugnación, no siendo suficiente a los efectos de la legitimación del licitador excluido el interés simple y general de la eventual restauración de la legalidad supuestamente vulnerada y de la satisfacción moral o de otra índole que pueda reportarle al recurrente el que no resulten adjudicatarias algunas otras empresas licitadoras, toda vez que nuestro ordenamiento no reconoce la acción popular en materia de contratación pública»*.

Este Tribunal viene sosteniendo desde su constitución que "es requisito para estar legitimado para impugnar la adjudicación de un contrato, no haber sido excluido de la licitación" (Resolución 619/2014, de 8 de septiembre). En la misma línea, se afirmó en la Resolución 535/2014, de 8 de septiembre, que "confirmada la exclusión de la recurrente de la licitación, ésta carecería, asimismo, de legitimación para recurrir contra la adjudicación definitiva del contrato, al no tener ninguna posibilidad de resultar adjudicataria del mismo."

No obstante lo indicado, el Tribunal considera que no procede inadmitir el recurso, porque la notificación de la exclusión, de 4 de mayo de 2017, no reúne los requisitos que establece el artículo 40 de la Ley 39/2015, debido a que no indica los recursos administrativos o judiciales que proceden, ni el órgano ante el que hubieran de presentarse.

Conforme al artículo 19.5, párrafo segundo, del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales: "Por el contrario, si las notificaciones referidas a la exclusión de un licitador o a la adjudicación de un contrato, contravienen los



requisitos del artículo 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el plazo se iniciará a contar desde el momento en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la notificación o interponga cualquier recurso.”

Tercero. Indica la empresa recurrente que el recurso se interpone contra el oficio de fecha 28 de junio de 2017 por el que se comunica a la recurrente que no ha sido adjudicataria del contrato y se le requiere para que retire la documentación presentada.

El artículo 40.2 de la ley afirma que *“Podrán ser objeto del recurso los siguientes actos:*

a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que éstos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Se considerarán actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento los actos de la Mesa de Contratación por los que se acuerde la exclusión de licitadores.

c) Los acuerdos de adjudicación adoptados por los poderes adjudicadores.

Sin embargo, no serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación los actos de los órganos de contratación dictados en relación con las modificaciones contractuales no previstas en el pliego que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105 a 107, sea preciso realizar una vez adjudicados los contratos tanto si acuerdan como si no la resolución y la celebración de nueva licitación.”

Dado que se impugna un acuerdo de adjudicación, cabe recurso especial en materia de contratación contra el mismo.



Cuarto. El recurso ha sido interpuesto ante este Tribunal dentro del plazo establecido al efecto en el artículo 44.2 del TRLCSP, al no haber transcurrido los 15 días hábiles de plazo entre la fecha de remisión de la notificación del acto impugnado y la de presentación del recurso. Consta asimismo la presentación del correspondiente anuncio previo.

Quinto. En cuanto al fondo del recurso, INTEGRACIÓN TECNOLÓGICA EMPRESARIAL, S.L.U. impugna la decisión del órgano de contratación por entender que sí acreditó los medios humanos y técnicos de la manera exigida por los pliegos. Afirma que en el escrito por el que se le requiere a presentar la documentación acreditativa se introdujo un requisito adicional que no aparecía ni en el PCAP ni en el PPT, como es la necesidad de aportar Títulos de Formación Profesional II en especialidades vehiculares y especialidades vehiculares (electricidad y automoción). Afirman que tal exigencia no era parte de los pliegos, debiendo estos contener toda la información acerca de la solvencia exigida. Indican también que los recursos humanos que tiene la empresa cuentan con una experiencia acreditada que les permitiría acceder a dichas titulaciones, en su caso.

El órgano de contratación, en su informe de fecha 19 de junio de 2017, defiende la exclusión de la empresa afirmando que la cláusula 12 del PCAP exigía a las empresas contar con un técnico mecánico, un técnico electricista de automoción, un técnico chapista soldador, un técnico mecánico y un técnico electricista de automoción. Defiende que para acreditar las titulaciones de los técnicos mecánicos y electricistas, debe acreditarse el correspondiente título, invocando el artículo 44 de la Ley Orgánica 2/20'6 de 3 de mayo, de Educación. Afirma que la competencia para reconocer las titulaciones es del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y que como órgano de contratación carece de competencia para valorar si los méritos de los singulares casos de recursos humanos que ofrece la empresa les permitiría acceder a la titulación requerida y les cualifica para la ejecución del contrato.

Sexto. Expuestas las posiciones de las partes, y de forma previa al análisis de la documentación de la licitación así como de las alegaciones esgrimidas por la parte recurrente, hemos de partir del valor vinculante del Pliego de Condiciones Particulares, auténtica *lex contractus*, con eficacia jurídica no sólo para los poderes adjudicadores sino



también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación, con especial intensidad para las empresas licitadoras concurrentes.

Siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, hemos de recordar que el 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 47/2012, de 3 de febrero, recurso 047/2012). En efecto, abundando en dicha afirmación hemos de traer a colación la Resolución 253/2011 *“a los efectos de lo concluido en el punto anterior de esta resolución, es menester recordar, que de acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el sintetizado en el brocardo <<pacta sunt servanda>> con los corolarios del imperio de la buena fe y del non licet contra los actos propios y, en segundo lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá que estarse al sentido literal de sus cláusulas (sentencias del Tribunal Supremo de 19 de marzo 2001, de 8 de junio de 1984 o sentencia de 13 de mayo de 1982).*

Jurisprudencia como la que se deriva de la Sentencia de la Sección 4ª, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009 se refiere a la interpretación literal o teleológica (si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá esta sobre aquellas, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato. No se puede olvidar que el artículo 1.282 del Código Civil, en relación con el alcance y el contenido de las reglas interpretativas en materia contractual, exige tener en cuenta para juzgar la intención de los contratantes, los actos de aquéllos coetáneos y posteriores al contrato.

Séptimo. Por lo que respecta a las exigencias de las solvencias y su proporcionalidad y relación con el objeto del contrato hemos de traer a colación la Resolución nº 984/2016 de 25 de noviembre, según la cual: << Séptimo. Sobre la cuestión discutida y ahora en



estos términos planteada, la doctrina de este Tribunal ha sido clara y unánime, declarando que es necesaria la existencia de proporcionalidad entre las medidas exigidas para la acreditar la solvencia y el objeto del contrato, de modo tal, que, como se ha manifestado entre otras resoluciones, en la reciente nº 148/2016 de 19 de febrero, “la solvencia que se exige a los licitadores para poder aspirar a hacerse cargo del servicio que se contrata pretende garantizar que el adjudicatario dispone de los medios y cualificación adecuados para llevarlo a buen fin, respetando al mismo tiempo el principio de concurrencia y no discriminación; de ahí que la norma exija que los requisitos que se establezcan en cada caso para acreditar dicha solvencia y la documentación requerida para tal acreditación deban estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo”.

Así, la también la Resolución nº 1033/2015, de 6 de noviembre, prescribe que *“los requisitos de solvencia deben figurar en el pliego de cláusulas y en el anuncio de licitación, deben ser determinados, han de estar relacionados con el objeto y el importe del contrato y no producir efectos de carácter discriminatorio, sin que pueda identificarse la discriminación con la circunstancia de que unos licitadores puedan cumplir las exigencias establecidas y otros no”.*

Asimismo, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informe 36/07, de 5 de julio de 2007) ha tenido a bien señalar que los criterios de solvencia “han de cumplir cinco condiciones: -que figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el anuncio del contrato, - que sean criterios determinados, - que estén relacionados con el objeto y el importe del contrato, - que se encuentren entre los enumerados en los citados artículos según el contrato de que se trate y - que, en ningún caso, puedan producir efectos de carácter discriminatorio. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha señalado que el único objetivo de los criterios de selección cualitativa fijados en las Directivas es definir las reglas de apreciación objetiva de la capacidad de los licitadores permitiendo a estos justificar su capacidad mediante cualquier documento que las entidades adjudicadoras consideren apropiado. Advierte además que corresponde a la entidad adjudicadora, comprobar la aptitud de los prestadores de servicios con arreglo a los criterios enumerados (sentencia de 2 de diciembre de 1999 en el asunto C-176/98, Holst Italia). Esta doctrina impone la obligación de determinar tales



criterios y, a su vez, impide que puedan ser aplicados criterios o condiciones que no han sido expresados.

Esta cuestión ya ha sido analizada por este Tribunal recientemente, en la Resolución 698/2017, de 27 de julio, en el que el Tribunal analizó el recurso que, con los mismos argumentos que este, presentó CASLI. En dicha Resolución el Tribunal sí ha entendido exigible la tenencia de los títulos que acrediten la solvencia.

Desde la eficacia jurídica vinculante de los pliegos, hemos de analizar cómo el Pliego de Condiciones Particulares contempla la evaluación de los requisitos de solvencia técnica y profesional en el apartado 12 del PCAP que han de tener una relación directa con el objeto del contrato cuyas prestaciones se definen en el apartado 2 del mismo pliego.

La cláusula 12 señala lo siguiente:

“Se entenderá que reúne los requisitos de solvencia técnica exigidos para este expediente si se acredita:

MEDIOS HUMANOS

1) Para mantenimiento del vehículo RG-31: disponer de, al menos, el siguiente personal:

a. Un (1) técnico mecánico y (1) técnico electricista de automoción. Este personal deberá acreditar:

i. Formación específica de los siguientes fabricantes y sistemas, que podrá haber sido impartida tanto por el fabricante original, como por sus representantes técnicos (lo que deberá demostrarse con certificación del fabricante original). Cada uno de ellos deberá disponer de formación de al menos uno de los fabricantes indicados a continuación, y ser superior a ochenta (80) horas lectivas:

- BAE Systems/DENEL (vehículo RG-31).
- Cummins (motor).
- Allison (transmisiones vehiculares).
- Wabco (sistemas de frenos).



- ii. Disponer de al menos 1000 horas de experiencia en mantenimiento del vehículo RG-31.
 - b. Un (1) mecánico chapista soldador, con homologación para efectuar soldadura de acero.
- 2) Para el mantenimiento de los vehículos MaxxPro® deberá disponer, de forma adicional al personal antes mencionado para el vehículo RG-31, del siguiente personal:
- a. Un (1) técnico mecánico y (1) técnico electricista de automoción. Este personal deberá acreditar:
 - i. Formación específica. Cada uno de ellos deberá disponer de formación de al menos uno de los fabricantes indicados a continuación, y ser superior a ochenta (80) horas lectivas:
 - Navistar Defense (Vehículo MaxxPro® y motor Navistar Defense LLC DIV Modelo MDT375).
 - Allison (transmisiones vehiculares Series 3000-4000).
 - Mentor (puentes).
 - ii. Disponer de experiencia en mantenimiento de vehículos militares (tipo camión o vehículo de combate) por un período superior a dos (2) años.
- 3) Para el mantenimiento de todos los vehículos contará con al menos dos (2) auxiliares de taller, con experiencia de al menos dos (2) años en mantenimiento de vehículos.
- 4) Para la realización de las reparaciones fuera de sus instalaciones o en las Unidades de destino de los vehículos, la Empresa adjudicataria dispondrá, como mínimo, además del personal anterior, de un (1) EQUIPO MÓVIL, teniendo una composición mínima de dos personas (un técnico especialista en mantenimiento de vehículos y un ayudante de taller).



- 5) En caso de no disponer de la formación específica solicitada, se admite un compromiso de los licitadores de realizar dicha formación específica en caso de resultar adjudicataria, formación que estará sujeta a los siguientes requisitos:
- a. La formación deberá completarse antes del inicio de los trabajos.
 - b. Antes del inicio de la formación deberá proponerse al OC, indicando el alcance de la misma. Una vez evaluada su idoneidad, la realización de los cursos será aprobada por el órgano de Contratación.
 - c. Se deberá indicar el personal designado para realizarla.
- 6) Todo el personal antes indicado deberá estar en plantilla de la empresa y a jornada completa

MEDIOS MATERIALES

- 1) Para facilitar este servicio, la Empresa deberá contar, para sus desplazamientos como mínimo con un vehículo de taller / almacén, con capacidad para todas las máquinas, útiles, herramientas, etc., necesarias para realizar las revisiones y reparaciones previstas o previsibles.
- 2) Estar en posesión del certificado de la norma PECAL 2120 0 AQAP equivalente o ISO 9001 o equivalente, vigente a la fecha límite de la prestación de la documentación, para llevar a cabo las prestaciones objeto del presente expediente de contratación. “

El órgano de contratación no ha considerado acreditado la tenencia de los títulos necesarios para los técnicos ofrecidos por la empresa. Considera que la aplicación el artículo 44 de la Ley Orgánica de Educación exige la presentación de dichos títulos para acreditar la superación del ciclo formativo correspondiente.

Señaló este Tribunal entre otras en la Resolución número 426/2013 de fecha 2 de octubre de 2013 lo siguiente: *“Una consecuencia directa de esta circunstancia es la necesidad de interpretar la normativa así como los documentos elaborados para regir la adjudicación de los contratos de forma que no resulte contradictoria con tales principios. Consecuente con ello, la licitación de los contratos, en principio, debe estar abierta a*

todas las empresas que, por razón de su actividad, puedan realizar la prestación que constituya el objeto del mismo. Razones de eficacia, sin embargo, exigen garantizar que las empresas que concurren a una licitación reúnan los requisitos que les permitan ejecutar el contrato. Ello justifica la exigencia de cumplimiento de los requisitos jurídicos que afectan a la personalidad y capacidad de obrar a que se refieren los artículos 54 a 61 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Y las mismas razones llevan a permitir que los órganos de contratación puedan garantizar el buen éxito de la contratación mediante la exigencia de especiales requisitos de solvencia, tanto financiera como técnica y profesional. Pues bien, dentro de estos requisitos de solvencia técnica se engloba, precisamente, la posibilidad de exigir determinadas titulaciones en los medios personales que deben intervenir en la ejecución del contrato. Así lo dispone, con carácter general, el artículo 62 del texto refundido citado al disponer que “para celebrar contratos con el sector público los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación” y se concretan por lo que respecta a los contratos de servicios, por el artículo 78 del mismo, señalando que la acreditación de la solvencia en un contrato de servicios, cual es el caso que nos ocupa, podrá hacerse mediante la indicación del personal técnico o de las unidades técnicas, integradas o no en la empresa, participantes en el contrato y de la titulaciones académicas y profesionales del empresario y del personal directivo de la empresa y, en particular, del personal responsable de la ejecución del contrato”.

Considera este Tribunal que la exigencia de que la empresa aporte personal que tenga la categoría de técnico en determinada especialidad, sí conlleva que deba comprobarse la efectiva tenencia de los títulos que acrediten la superación de los ciclos formativos correspondientes.

A vista de la documentación aportada resulta que ITE no cumplía la previsión contenida en el Cuadro de Características por lo que no queda acreditada la solvencia técnica.

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 presentado por D. L. P. S., en representación de INTEGRACIÓN TECNOLÓGICA EMPRESARIAL S.L.U, (ITE) contra la Resolución del Comendante Jefe Actual de la Sección de Contratación de la Jefatura de Asuntos Económicos del Mando de Apoyo Logístico del Ejército, de fecha 28 de junio de 2017, por la que se le comunica que no le ha sido adjudicado el contrato del “Servicio de apoyo al mantenimiento del vehículo RG31 y del MAXXPRO”

Segundo. Levantar la suspensión acordada por Resolución de 6 de julio de 2017 de la Secretaría del Tribunal.

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 sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

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 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.