



Recurso nº 308/2021

Resolución nº 659/2021

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

En Madrid, a 4 de junio de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.A.V.B., en representación de STEELCO ESPAÑA SOLUCIONES INTEGRALES EN ESTERILIZACION, S.L., contra los pliegos del procedimiento de licitación del contrato de *“Suministro e instalación de equipamiento de biocontención para el animalario del Centro de Investigaciones Interdisciplinares de Alcalá”*, con expediente LOT40/21, convocado por la Agencia Estatal del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 4 de febrero de 2021 se aprobó la memoria justificativa de la necesidad de celebración del expediente de contratación relativo al Suministro e instalación de equipamiento de biocontención para el animalario del Centro de Investigaciones Interdisciplinares de Alcalá. Actuación cofinanciada con fondo FEDER, referencia proyecto: CSIC-2020-01-016-AN-01, LOT40/21, por parte del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Acto seguido, se acuerda el inicio de la tramitación del expediente de contratación correspondiente a dicho contrato el 8 de febrero de 2021, aprobándose a su vez aquél expediente en fecha 12 de febrero de 2021.

El anuncio de licitación de dicho expediente se publica, respectivamente, el 19 de febrero de 2021 en el Diario Oficial de la Unión Europea y el 25 de febrero del mismo año en el Boletín Oficial del Estado, habiéndose publicado previamente en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 17 de febrero del mismo año.

Segundo. El día 24 de febrero de 2021 a las 10:58 se realiza una consulta en la plataforma de contratación del sector público, por una empresa, en la cual se solicita un



plano de instalación. El mismo día, el órgano de contratación, publica en la plataforma de contratación del sector público, y atendiendo a la solicitud mencionada, un plano de instalación del área, donde se instalarán los equipos objeto de esta licitación. A su vez, se organizó una visita a las instalaciones para que los posibles licitadores pudieran estudiar in situ todas las exigencias que requiere la instalación del equipamiento.

De acuerdo con lo manifestado por el órgano de contratación, se publica un plano de instalación incorrecto, que contaba con información sensible de trabajo de las oficinas técnicas, que contenía nombres comerciales de equipos. Posteriormente, el día 25 de febrero de 2021 y una vez detectado el error, se publica un segundo plano, sin mención alguna a ningún modelo de ninguna empresa.

Tercero. En fecha 10 de marzo de 2021 se interpone por la mercantil STEELCO ESPAÑA SOLUCIONES INTEGRALES EN ESTERILIZACIÓN S.L., (en los sucesivos STEELCO) recurso especial en materia de contratación contra el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT), que rige el expediente de contratación.

De acuerdo con el tenor del recurso presentado, el núcleo del mismo descansa en una descripción de las prescripciones técnicas, por cuanto entiende que aquéllas contienen especificaciones tan concretas que suponen una vulneración de los principios de igualdad de trato en la licitación y de libre concurrencia que consagra en esta materia el artículo 126.1 de la LCSP. Por otro lado, invoca la mercantil recurrente una suerte de falta de motivación en los pliegos de las características concretas exigidas, afirmando que *“ni los pliegos, ni en la documentación del expediente y en concreto la memoria justificativa del mismo, constan las razones técnicas que explican y justifican, aunque sea de forma sucinta, de las prescripciones técnicas y criterios de adjudicación elegidos por el órgano de contratación, sin detallar por qué las prescripciones y criterios de adjudicación son, a juicio del órgano de contratación, los más adecuados”*.

Cuarto. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el art. 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y 28.4 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 (en adelante RPERMC). En él, de manera detallada se opone al recurso y solicita la desestimación del mismo. Su oposición se articula, por una parte, en sostener que los pliegos no contienen exigencias en términos absolutos sino requisitos mínimos accesibles en el mercado para todos los licitadores. Por otra parte, y en relación con la falta de motivación, acompaña en su informe una justificación de las diferentes características técnicas controvertidas y afirma que aquella no es en ningún caso sinónimo de exhaustividad. Por último, alega que esta empresa realizó consultas en la Plataforma de Contratación del Sector Público, dentro de esta licitación, el día 9 de marzo a lo largo de la tarde, solicitando más información sobre estos y otros requisitos.

Quinto. En fecha 18 de marzo de 2021 la Secretaría del Tribunal 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 que éstas se hayan presentado.

Sexto. Interpuesto el recurso, se solicitó en aquél la adopción de medida cautelar. El 25 de marzo de 2021, la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

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 suministro cuyo valor estimado es superior a 100.000 €, los pliegos rectores de la licitación son susceptibles de recurso especial en materia de contratación de acuerdo con el artículo 44, apartados 1 a) y 2 a), LCSP.

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

Cuarto. La concurrencia de causas de inadmisibilidad en sede de recurso especial en materia de contratación es susceptible de ser apreciada y declarada de oficio por este Tribunal, a pesar de las manifestaciones de las partes. Ello es debido a que la concurrencia o no de las mismas determinaría nuestra imposibilidad para pronunciarnos sobre el fondo del asunto.

Establece el artículo 55 (Inadmisión).

“El órgano encargado de resolver el recurso, tras la reclamación y examen del expediente administrativo, podrá declarar su inadmisión cuando constare de modo inequívoco y manifiesto cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) La incompetencia del órgano para conocer del recurso.*
- b) La falta de legitimación del recurrente o de acreditación de la representación de la persona que interpone el recurso en nombre de otra, mediante poder que sea suficiente a tal efecto.*
- c) Haberse interpuesto el recurso contra actos no susceptibles de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.*
- d) La interposición del recurso, una vez finalizado el plazo establecido para su interposición. Si el órgano encargado de resolverlo apreciara que concurre alguno de ellos, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 51.2, dictará resolución acordando la inadmisión del recurso”.*

Así las cosas, debemos analizar en detalle la legitimación de la mercantil recurrente para interponer el presente recurso, toda vez que no ha presentado oferta para participar en la



licitación, de manera que debemos examinar si aquélla ostenta o no legitimación para interponer el presente recurso.

Como pasamos a desarrollar, el juicio que debe ofrecer un licitador en supuestos como el presente es justificar en qué medida tales cláusulas le han impedido participar en la licitación, no por falta de concreción, sino por suponer una exclusión expresa de la misma.

Esta circunstancia no debe por ende confundirse con la posibilidad de resultar adjudicatario de tal contrato, y se deriva del propio tenor del artículo 48 de la LCSP, que establece que: *“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”*.

En orden a la legitimación para recurrir los pliegos, nuestra Resolución 235/2018, de 12 de marzo, de este Tribunal, citada entre otras por la Resolución 57/2019, de 24 de enero, en el derogado TRLCSP, sintetizó la doctrina que sigue siendo aplicable tras la entrada en vigor de la nueva LCSP así:

“B) Ciertamente, el TRLCSP no confiere una acción popular en materia contractual, sino que, antes bien, la subordina a que la decisión perjudique o pueda afectar a derechos o intereses legítimos del recurrente (cfr.: artículo 42 TRLCSP), derechos o intereses legítimos que, tratándose de una licitación, no pueden identificarse con algo distinto que la posibilidad de obtener la adjudicación del contrato (cfr.: Resoluciones 57/2012, 119/2013, 278/2013 – confirmada esta última por Sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de mayo de 2014, Roj SAN 2315/2014y 37/2015, entre otras). Este postulado es coherente con la definición de la legitimación en nuestro Ordenamiento, que la concibe como la relación material unívoca del sujeto con el objeto de la pretensión que hace que la eventual estimación de esta se traduzca en la obtención de un beneficio o la eliminación de una desventaja (cfr., por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional, Sala Segunda, 52/2007, de 12 de marzo; Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 20 de mayo de 2008 –Roj STS 2176/2008-). Por ello, la regla es que únicamente los



operadores económicos que han presentado su oferta al procedimiento están legitimados para impugnar los pliegos rectores del mismo, pues solo quienes se encuentran en esa situación están en condiciones de alzarse con el contrato. Ahora bien, esta norma general quiebra en los casos en los que el empresario impugna una cláusula del Pliego que le impide participar en la licitación en condiciones de igualdad".

Así las cosas, el principio general quiebra en los casos en los que el empresario impugna una cláusula del pliego que le impide participar en la licitación en condiciones de igualdad (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 5 de julio de 2005 -Roj STS 4465/2005-), y, de hecho, se ha llegado a admitir la legitimación cuando lo que se cuestiona es el tipo de procedimiento elegido (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 29 de junio de 2006 -Roj STS 4550/2006-).

También el Derecho comunitario, como hemos recordado igualmente en otras ocasiones, avala esta postura: así, ya el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE, de 25 de febrero de 1992, requiere que los procedimientos de recurso sean accesibles *"como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato"*.

En resumen, para poder interponer recurso especial en materia de contratación es necesario que exista en el recurrente un interés directo, real y potencial de participar en condiciones de igual con otros licitadores en el procedimiento de licitación, de modo que, debe justificarse un interés en participar en el proceso de licitación.

En el presente supuesto, STEELCO invoca, en síntesis, que las cláusulas por ella controvertidas del PPT afectan a la libre competencia y suponen una discriminación con respecto a otras empresas, toda vez que afirma están orientadas a una determinada casa comercial. Ello permite deducir que aquélla puede verse afectada por la redacción de las mismas y ostenta por ende legitimación para su impugnación.

Quinto. Pasamos a examinar el primero de los motivos o pretensiones esgrimidas por STEELCO, relativa a la vulneración del artículo 126 LCSP por entender que los pliegos se han redactado para favorecer a una determinada casa comercial, infringiendo los principios de transparencia y libre concurrencia que deben regir toda licitación pública.



Pues bien, el examen de este primer motivo exige partir por recordar, sin necesidad de reproducirla en su integridad, que es doctrina reiterada de este Tribunal, como también de la jurisprudencia, que no forma parte de nuestras competencias enjuiciar la oportunidad, adecuación, etc. de los requisitos y criterios técnicos manejados por el órgano de contratación, siempre que éstos no incurran en arbitrariedad o en error manifiesto. Ello supone por tanto que podemos entrar a valorar si se ha exigido o no una determinada casa comercial y, en su caso, si dicha exigencia se encuentra o no justificada, pero en ningún caso nos corresponde resolver si, por ejemplo, las dimensiones exigidas son las adecuadas para la adecuada ejecución del contrato. Corolario lógico es por ende que no es objeto de este recurso que procedamos al análisis detallado de todas y cada una de las justificaciones ofrecidas por el CSIC en relación con todas y cada una de las exigencias que causan rechazo en la recurrente, sino únicamente apreciar si éstas se encuentran redactadas de modo que favorece o no a una determinada casa comercial. Y la respuesta debe ser negativa.

En primer lugar, debemos por ende partir del tenor literal del artículo 126 LCSP invocado por ambas interesadas, que reza por un lado en su apartado 1:

“1. Las prescripciones técnicas a que se refieren los artículos 123 y 124, proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia”.

Por otro lado, dispone en su apartado 6 que:

“6. Salvo que lo justifique el objeto del contrato, las prescripciones técnicas no harán referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos. Tal referencia se autorizará, con carácter excepcional, en el caso en que no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato



en aplicación del apartado 5, en cuyo caso irá acompañada de la mención «o equivalente»».

En segundo lugar, examinado tanto el PPT como el PCAP, se deduce que el plano que tanta controversia genera y que ha sido sustituido con posterioridad (puesto que, en efecto, el inicialmente publicado incluía el nombre de una casa comercial, en incumplimiento de las normas de Derecho de la Competencia) no forma parte de aquéllos, por lo que hemos de ceñir nuestro examen a los requisitos que sí son de obligado cumplimiento, esto es, aquéllos incluidos en el PPT, sin que dicho plano establezca requisitos de obligado cumplimiento para los licitadores, precisamente por no formar parte de dichos pliegos.

En tercer lugar, y ya en relación con dichos pliegos, lo cierto es que el PPT habla de manera reiterada de “*dimensiones mínimas*” y dispone, por ejemplo, que “*las dimensiones mínimas de la cámara serán*”- “*las dimensiones mínimas exteriores de la cámara serán*”. Es decir, tal y como señala el órgano de contratación lo que se establece en el pliego de especificaciones técnicas son unas características mínimas que garanticen que los equipos que debe suministrar la empresa adjudicataria tengan unas mínimas calidades, acordes a las necesidades productivas del centro y se adapten a los espacios disponibles. El PPT no exige unas dimensiones determinadas (lo que, a priori, tampoco sería contrario al principio de libre competencia si sólo así se satisfacen adecuadamente las necesidades del órgano de contratación y se justifica adecuadamente), sino unas dimensiones mínimas que permitan que los equipos a suministrar encajen adecuadamente en las instalaciones y espacios disponibles.

En cuarto lugar, y no obstante lo anterior, debemos añadir que el CSIC ofrece en su informe una justificación razonada y suficiente del motivo por el cual exige unos determinados valores o unas determinadas dimensiones. En concreto, el mismo razona adecuadamente en su escrito que, en tanto en cuanto se trata de equipos y materiales para un centro que no existe físicamente, es necesario adquirirlos. Y a su vez apunta que al tiempo de adquirirlos debe en todo caso valorarse que aquéllos van a interactuar, lo que implica que, a nivel de capacidades, todo equipamiento susceptible de ser lavado o desinfectado debe caber en los equipos que se adquieran para el sistema de

biocontención. Parece pues razonable (y desde luego no arbitrario ni discriminatorio) que el CSIC persiga adquirir los equipos de biocontención que mayor capacidad tengan, para evitar (como señala en su informe) condicionar, o condicionar lo mínimo posible, los equipos que se deban adquirir en otras licitaciones.

En quinto y último lugar debe llamarse la atención, tal y como hace de nuevo acertadamente en su informe el órgano de contratación, que se trata de la adquisición de equipos cuya fabricación puede efectuarse de manera personalizada. Aporta para ello el organismo de investigación hasta cinco ejemplos de empresas dedicadas a la fabricación de esta clase de equipos, que ofrecen en su web la posibilidad de fabricarlos a medida, incluso entre ellas figura la recurrente. No resulta atendible la invocación de la recurrente relativa a favorecer o adjudicar el contrato a una determinada casa comercial cuando ella misma puede y ofrece fabricar equipos con dichas características, pues así lo ofrece expresamente en su página web, por lo que no resultaría perjudicada por las exigencias por ella discutidas, precisamente por reconocer dicha empresa abiertamente que se halla capacitada para fabricar equipos a medida, y publicitarlo en dicho sentido en su propia página web.

Todo lo expuesto permite concluir que las dimensiones solicitadas en el PPT no limitan la participación de las empresas, por lo que este primer motivo debe ser desestimado.

Sexto. En relación con el segundo motivo de recurso, la recurrente invoca, en síntesis, que:

“En el perfil del contratante constan varios documentos publicados al mismo tiempo, entre los que en teoría debería constar la justificación de todos los extremos del contrato, en especial de las prescripciones técnicas definidas en el PPT, y de los criterios a los que se atenderá para adjudicar el contrato. Sin embargo, no se halla entre los mismos, ningún tipo de justificación de los extremos señalados”.

Considera así que debería haber una justificación en especial de las especificaciones técnicas requeridas en el pliego de prescripciones técnicas e invoca para ello, con fundamento en el artículo 63 de la LCSP, la falta de motivación del PPT aquí controvertido, con apoyo en una resolución del Tribunal Catalán de Recursos



Contractuales. Frente a ello se alza el órgano de contratación, afirmando que del artículo 63 no se deduce en modo alguno lo invocado por la recurrente, así como la inaplicabilidad de la resolución invocada.

En relación con el fondo de la cuestión, debemos partir del tenor literal del artículo 63 que se alega por ambas interesadas, que en su apartado a) indica:

“3. En el caso de la información relativa a los contratos, deberá publicarse al menos la siguiente información:

a) La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente.

b) El objeto detallado del contrato, su duración, el presupuesto base de licitación y el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido”.

Pues bien, al respecto debemos adelantar que asiste plenamente la razón al órgano de contratación, tanto en relación con la existencia de justificación, en general, como respecto de la inaplicabilidad de la resolución invocada por STEELCO en particular.

Así las cosas, debe advertirse que la recurrente reproduce de manera parcial e interesada el contenido de las resoluciones de los órganos competentes para la resolución de recursos especiales en materia de contratación, pues parece pretender inducir a este Tribunal a error tanto en su lectura como en la interpretación y aplicación de la doctrina en aquélla contenida. Tal y como señala el CSIC, en dicha resolución se plantea que un órgano de contratación no dispone, en el expediente de un contrato, de la justificación del motivo por el que en dicho expediente no se ha justificado la no existencia de lotes, y que dicha justificación no puede realizarse como resultado de un recurso, situación totalmente distinta a la aquí enjuiciada.

A mayor abundamiento, la recurrente omite poner de manifiesto que ha sido realizada por aquélla la visita a las instalaciones controvertidas, como también que se ha efectuado por la misma el día 9 de marzo por la tarde (esto es, el día antes de interponer recurso y el día antes del vencimiento del plazo de 15 días hábiles para recurrir los pliegos) consultas de variada índole, que han sido atendidas por el órgano de contratación.

Por otro lado, y en relación con la justificación que se exige por dicha recurrente, debemos desestimar la pretensión ejercitada por cuanto:

- Justificación, motivación y exhaustividad no son sinónimos. En efecto el órgano de contratación debe publicar los motivos que dan lugar a la celebración de un contrato, pero ello no implica que deba justificar uno a uno todos y cada uno de los criterios y de las especificaciones técnicas contenidas en los pliegos.
- Consecuencia de lo anterior es que no podrá procederse a enjuiciar si los criterios técnicos son o no correctos, si no tan solo si aparecen justificados y si resultan razonables y no incurrir en arbitrariedad.
- En cualquier caso, obra en el expediente remitido la Memoria de la Necesidad, como también una Memoria Justificativa de las Especificaciones Técnicas, firmada por la directora del CI2A, el 8 de febrero de 2021 (Anexo 1). en la que se justifica, a criterio de este Tribunal, la necesidad a satisfacer por medio de dicho contrato.

Finalmente, para concluir con la desestimación del presente motivo cabe señalar el esfuerzo argumentativo realizado por el órgano de contratación en su informe al recurso, ofreciendo una motivación individualizada de todos y cada uno de los criterios técnicos a los que alude la parte recurrente, sin perjuicio de que, como ya hemos apuntado, dicha motivación concreta y específica no resulta necesaria ni exigible conforme a la normativa de contratación, bastando con que se ofrezca una justificación razonable y suficiente de la misma.

En conclusión, no cabe apreciar la infracción del artículo 63 LCSP invocada por STEELCO, ni de lo previsto en el artículo 116.4 del mismo texto legal, por lo que este motivo debe asimismo ser desestimado.



El recurso, en virtud de lo expuesto, debe ser íntegramente desestimado.

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. M.A.V.B., en representación de STEELCO ESPAÑA SOLUCIONES INTEGRALES EN ESTERILIZACION, S.L., contra los pliegos del procedimiento de licitación del contrato de *“Suministro e instalación de equipamiento de biocontención para el animalario del Centro de Investigaciones Interdisciplinares de Alcalá”*, con expediente LOT40/21, convocado por la Agencia Estatal del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

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 sanción 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.