



Recurso nº 334/2021 C.A. Castilla-La Mancha 22/2021

Resolución nº 931/2021

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

En Madrid, a 22 de julio de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. L. F. L. G. en representación de DRAGO INGENIERÍA Y SERVICIOS, S.L. contra los pliegos del procedimiento de licitación del contrato de *"Suministro mediante arrendamiento con mantenimiento 'renting' de máquina barredora de viales mecánico-aspirante-filtrante"*, con expediente 01/2021CON, convocado por el Ayuntamiento de Yuncos, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El día 2 de marzo de 2021 fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación referente al contrato de Suministro mediante arrendamiento con mantenimiento "renting" de máquina barredora de viales mecánico-aspirante-filtrante, convocado por el Ayuntamiento de Yunco. El contrato no está sujeto a regulación armonizada, y su valor estimado asciende a 168.897 euros (IVA excluido). En la publicación se preveía que el plazo de presentación de las ofertas finalizaba el día 17 de marzo de 2021 a las 23:59 horas.

La publicación incorpora los pliegos de cláusulas administrativas y los pliegos de prescripciones técnicas, poniendo la documentación a disposición de los licitadores.

Segundo. Estando disconforme con los citados Pliegos de la contratación, de acuerdo con el artículo 50 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), en fecha 15 de marzo de 2021 se presentó por la representación de la empresa DRAGO INGENIERÍA Y SERVICIOS, S.L ante este Tribunal, por vía electrónica, escrito de interposición de recurso especial en materia de contratación, en el que impugna el pliego



de prescripciones técnicas, por considerar que no respeta el principio de libre concurrencia al exigir un certificado de filtración determinado en la cláusula primera.

Tercero. Mediante certificado de fecha 18 de marzo de 2021, el órgano de contratación certifica que en el plazo de quince días desde la publicación del anuncio de licitación han presentado ofertas únicamente el licitador BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA, S.A.

Cuarto. Efectuado el traslado al órgano de contratación, en fecha 15 de marzo de 2021 fue emitido el informe al que alude el artículo 56 de la LCSP, en el que se opone íntegramente a los razonamientos del recurrente, solicitando la desestimación del recurso.

Quinto. El 5 de abril de 2021, por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP, sin que ninguno de ellos evacuase el trámite conferido.

Sexto. Mediante resolución de fecha 6 de abril de 2021, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de éste, resolvió conceder la medida provisional consistente en la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Resulta aplicable al presente recurso la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) así como el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para conocer de él al amparo de los artículos 44 a 46 de la LCSP, así como del Convenio suscrito al efecto



con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, publicado en el BOE de 2 de noviembre de 2012.

Segundo. El acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación, al tratarse de los pliegos que han de regir contrato de servicios celebrado por un poder adjudicador, cuyo valor estimado supera los umbrales establecidos en el artículo 44.1.a) de la LCSP.

Tercero. En aplicación del artículo 48 de la LCSP ha de analizarse si la entidad recurrente ostenta legitimación activa para la interposición del recurso. Tal como se ha puesto de manifiesto en la relación de hechos, la empresa que recurre no ha presentado oferta para concurrir al procedimiento, y así se acredita mediante la certificación de la secretaria del ayuntamiento de fecha 25 de marzo de 2021.

Establece el citado artículo 48 que “podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.

Reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo manifiesta que el interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.



En particular, y respecto del interés que puede ostentar quien no es licitador, se recoge la doctrina de este Tribunal, entre otras muchas, en nuestra Resolución 865/2020, de 31 de julio, recurso 611/2020, y en todas las que menciona, en la que se indica:

«Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre la legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación. En nuestra Resolución 990/2019, de 6 de septiembre, ya declaramos que: “este Tribunal viene restringiendo la legitimación para interponer el recurso especial a quienes hayan sido parte del procedimiento en, entre otras, la resolución 195/2015, de 27 de febrero, en que se dijo: “Este derecho o interés legítimo (como hemos dicho en la Resolución nº 619/2014, en la 899/2014 o en la 38/2015) no concurre entre quienes no han participado en el procedimiento, porque no pueden resultar adjudicatarios del mismo. No existe, en este caso, ninguna ventaja o beneficio que sea consecuencia del ejercicio de su acción, equiparable o asimilable a ese derecho o interés en que se concreta la legitimación activa para intervenir en este recurso especial”. Traslado este criterio a las impugnaciones de pliegos resulta, con carácter general, que únicamente los licitadores pueden impugnar los pliegos. Afirmación que se matiza para permitir la impugnación de los pliegos a aquellas personas que no hayan podido tomar parte en la licitación precisamente por el motivo en que fundamentan su recurso. En este sentido Resolución 967/2015, de 23 de octubre, reiterada en la 809/2019 de 11 de julio: “el recurso debe ser inadmitido también por falta de legitimación activa, pues la entidad ya no va a poder tomar parte en el procedimiento de contratación, no impidiéndole -como ya hemos visto anteriormente- el motivo de su impugnación de los pliegos licitar al procedimiento que ahora recurre».

En la reciente Resolución de este Tribunal nº 241/2021, se recoge la doctrina reiterada de este Tribunal al respecto, citando por todas Resolución nº 750/2019 de 4 de julio de 2019 en la que se dijo lo siguiente:

«En cuanto a la legitimación, dispone el artículo 48 de la LCSP: (...) Por su parte, el artículo 50 1. b) señala que: “Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en



la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho”.

En relación a la legitimación para recurrir los pliegos de una licitación, este Tribunal ha señalado de forma reiterada la necesidad de que el recurrente haya participado en la licitación, o se haya visto impedido de hacerlo en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso especial en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación.

Ciertamente, como señala la Resolución nº 862/2018 de 1 de octubre, la LCSP 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, 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 2315/2014-y 37/2015, entre otras).

Este postulado es coherente con la definición de la legitimación en nuestro Ordenamiento, en el que se 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 (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 21 de diciembre de 2001 -Roj STS 10238/2001-y 9 de marzo de 2006 – Roj STS 1616/2006-). 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 (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 5 de julio de 2005 -Roj STS 4465/2005-), habiéndose llegado incluso 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-).».

En el presente caso, el fundamento de la pretensión del recurrente se basa en el desacuerdo con la definición de las prescripciones técnicas del objeto del suministro, considerando que vulnera el principio a la libre concurrencia.

En concreto se impugna la cláusula primera del PPT, en la que, entre las características técnicas que se exigen al producto, se requiere la siguiente:

«Filtro en tejido textil de como mínimo 20 m2 de superficie filtrante y capacidad de filtrado de partículas PM 2,5 & 10 según EN 15429-3 con clasificación EUNITED 4 STAR. (Imprescindible presentar certificado)».

El Tribunal entiende que la recurrente está impugnando una característica del bien a suministrar que puede impedirle participar en el procedimiento en condiciones de igualdad, por lo que se considera que está legitimada para interponer el presente recurso.

Cuarto. En cuanto al fondo del asunto, el recurrente se basa en un único motivo de impugnación, consistente en la disconformidad a derecho de la cláusula primera del PPT, por entender que *«la característica especificada no tiene justificación y que supone una limitación a la competencia al darle al pliego un carácter excluyente e innecesario».*

Este motivo se ampara en una serie argumentos, en síntesis: 1) La UNI EN 15429-3 a la que se refiere la especificación es una norma que describe un procedimiento con el cual se miden las emisiones de una barredora, y que no es una norma que describa la filtración PM 10 y PM 2,5 (no siendo una norma de obligado cumplimiento); 2) La UNI EN 15429-3 no especifica ningún nivel de emisiones que una barredora debe respetar ni especifica la cantidad de partículas que esta deba filtrar; 3) La UNI EN 15429-3 no posee certificaciones oficiales que comprueben la correspondencia a la misma, sino que su cumplimiento solo se puede acreditar mediante declaración de una asociación de fabricantes de máquinas de limpieza europea E-UNITED, y 4) Que solamente la barredora modelo DULEVO 3000 EURO 6, cuenta con dicha certificación.



Solicita poder aportar un certificado alternativo que garantice la clasificación y garantía del filtro según la norma aplicable EN779-2012.

El órgano de contratación, en su informe de fecha 15 de marzo de 2021, se opone a estas alegaciones del recurrente. En concreto, se explica que la norma EN 15429-3 indica y certifica que la medición y la calidad de barrido de las maquinas es la menos contaminante y por tanto la más sostenible, y añade:

«Como se puede observar dicho certificado puede ser adquirido por cualquier fabricante llevando su equipo para realizar su comprobación y poder demostrar cumple la norma EN 15429-3 indicada con respecto a la calidad del aire que sale al medio ambiente.

Que a pesar de lo expuesto en los puntos anteriores, se admitirá la presentación por parte de cualquier licitador de un CERTIFICADO DE FILTRACIÓN ALTERNATIVO, siempre y cuando este avalado por una empresa certificada y se rija según la directiva EN15429-3, que garantiza una eficacia en el tipo de filtrado de partículas».

Se opone igualmente a la vulneración del principio de libre concurrencia al que se refiere el recurrente, desvirtuando la afirmación de que el contrato solo pueda ser adjudicado a un solo licitador por ser el único capaz de satisfacer los requisitos exigidos, y poniendo de manifiesto otras dos marcas que cumplen con tales elementos (barredora mecánico aspirante Marca TENNAT modelo SENTINEL; barredora mecánico aspirante Marca Cornac 140).

Quinto. Pues bien, lo primero que observa el Tribunal es que la empresa recurrente realiza toda su argumentación en base a la norma UNI EN 15429-3 (italiana), que no es la que exige el pliego, sino la norma UNE 15429-3.

La norma cuyo cumplimiento se exige certificar por el pliego, la UNE-EN 15429-3, tiene por objeto establecer un método para informar de la eficiencia PM 10 y PM 2,5 de las barredoras.

Por tanto, la norma mide la eficiencia de las barredoras en cuanto al filtrado, y no, como afirma la recurrente, el procedimiento con el cual se miden las emisiones de una barredora.



Dicho esto, el Tribunal considera que el cumplimiento de la norma exigida está directamente vinculado con el suministro a que se refiere el contrato, ya que este certificado informa de la capacidad de las barredoras de coger y captar partículas PM 10 y PM 2,5 y fracciones gruesas de las superficies urbanas típicas, y minimizar la cantidad de partículas PM 10 y PM 2,5 emitidas o en suspensión resultantes de un proceso de barrido, por lo que se desestima el motivo de recurso por el que se impugna la exigencia de la certificación UNE-EN 15429-3.

En cuanto a la posibilidad de presentar de certificados equivalentes, que el pliego no establece de forma expresa, la empresa recurrente no solicita que se admitan certificados equivalentes al exigido UNE-EN 15429-3 (lo cual, en función de cómo se interprete la omisión de regulación del pliego, podría ser estimable conforme a lo que dispone el artículo 93.2 de la LCSP), sino que deben admitirse los certificados equivalentes a la norma EN 779-2012.

Hemos declarado que la norma exigida UNE-EN 15429-3 está vinculada al objeto del contrato, entrando dentro de la apreciación discrecional del órgano de contratación exigir precisamente esta norma de garantía de calidad y no otra. Por ello, debemos desestimar también este motivo de recurso, porque el recurrente solicita del Tribunal que se declaren admisibles certificados equivalentes a uno distinto al exigido (el UNE 779-2012).

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. L. F. L. G. en representación de DRAGO INGENIERÍA Y SERVICIOS, S.L. contra los pliegos del procedimiento de licitación del contrato de *“Suministro mediante arrendamiento con mantenimiento ‘renting’ de máquina barredora de viales mecánico-aspirante-filtrante”*, con expediente 01/2021CON, convocado por el Ayuntamiento de Yuncos.



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 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, 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 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.