



Recurso nº 599/2021 C.A. de la Región de Murcia 38/2021

Resolución nº 985/2021

Sección 1ª

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

En Madrid, a 2 de septiembre de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. I.C.U., en representación de SOCIEDAD COOPERATIVA OBRERA EZCARAY, contra los pliegos de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Lorca para contratar el *“Suministro e instalación de mobiliario, butacas en salas de conferencias, auditorio, oficinas de administración, oficinas de gestión y camerinos, recinto ferial de Santa Quiteria, Lorca”*, expediente 12/2021; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado por mayoría de sus miembros la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha de 14 de abril de 2021 se insertó anuncio en la Plataforma de Contratación del Sector Público de la licitación del *“Suministro e instalación de mobiliario, butacas en salas de conferencias, auditorio, oficinas de administración, oficinas de gestión y camerinos, recinto ferial de Santa Quiteria, Lorca”*, expediente 12/2021, convocado por del Ayuntamiento de Lorca, con un valor estimado de 510.512,36 euros, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria.

Segundo. El día 3 de mayo de 2021 tiene entrada en el Registro del órgano de contratación recurso especial en materia de contratación contra los pliegos del citado contrato.

La entidad recurrente impugna los pliegos denunciando, en esencia, que las especificaciones técnicas del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) hacen referencia a butacas con bastidor *“fabricado en inyección de polipropileno de alta resistencia al impacto”* y que *“solo existe una empresa fabricante de bastidor en este tipo de butacas con inyección de polipropileno que es la mercantil EUROSEATING, y por tal*



motivo existe una vulneración del principio de igualdad puesto que dicho material es valorado como criterio técnico en el Pliego de cláusulas administrativas Cláusula 12 punto 2 hasta un máximo de 40 puntos”.

Considera que ello vulnera los principios de *“igualdad de trato y apertura de los contratos públicos a la competencia”*.

El recurso concluye solicitando que se dicte:

“(…) resolución en la que se resuelva anular o dejar sin efecto la inclusión en la memoria de suministros ANEXO I de FICHA B1-B2 respecto a la Butaca de asiento plegable de auditorio que el bastidor del respaldo y el bastidor del asiento de la mencionada butaca sea fabricado en inyección de polipropileno de alta resistencia al impacto (Página 14). De igual modo la inclusión en la FICHA B3 del citado ANEXO 1, respecto a la Butaca con atril plegable de la sala de conferencias se indica que el bastidor del respaldo y el bastidor del asiento de la mencionada butaca será fabricado en inyección de polipropileno de alta resistencia al impacto, así como el costado. Así como la valoración en los criterios de adjudicación cláusula 12 punto 2 de este tipo características”.

Tercero. El órgano de contratación ha remitido el expediente de contratación y ha emitido informe en el que se alega que los pliegos del procedimiento de contratación tramitado se ajustan a la legalidad vigente, indicando que el Pliego de Condiciones Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) expresamente indica que se admitirán productos con especificaciones técnicas equivalentes a las descritas en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

Igualmente sostiene que:

“(…) el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares recoge en su cláusula 12.2, como juicio de valor las características técnicas del mobiliario ofertado, documentación técnica y muestras físicas de los mismos, sin que exista desigualdad entre los licitadores”.



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 46 de 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) y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 13 de noviembre de 2020 (BOE de fecha 21/11/2020).

Segundo. Se recurren los pliegos de contrato de suministro que se encuentra regido por las disposiciones de la LCSP.

Tercero. Antes de entrar en el fondo del asunto, y como cuestión de orden público, ha de sopesarse la legitimación de la recurrente para impugnar los pliegos.

En virtud del artículo 48 de la LCSP:

“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”.

Ni del recurso presentado ni del certificado de licitadores puede colegirse que la recurrente haya presentado proposición en la presente licitación, motivo por el cual debe cuestionarse su legitimación para recurrir los pliegos de la misma, de conformidad con la doctrina de este Tribunal sobre la legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación.

A modo ilustrativo, en nuestra Resolución nº 990/2019, de 6 de septiembre, 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



concorre 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. (...)".

Pues bien, en el supuesto que nos ocupa la recurrente expone que ostenta un interés legítimo en los Pliegos, aduciendo que la cláusula impugnada le impide participar en la licitación cuyos pliegos cuestiona, de modo que *"con la estimación del presente recurso esta parte podría participar en la licitación, pues solo existe una empresa fabricante bastidor del respaldo y el bastidor de la asiento de las butacas FICHAS B1-4 B2 y B3 con inyección de polipropileno, lo cual impide al resto de fabricantes la participación en el proceso de licitación"*.

Consecuentemente procede admitir su legitimación para recurrir los pliegos que impugna, condicionada a que las cláusulas impugnadas le impidan efectivamente concurrir a la licitación.

Cuarto. Descendiendo al fondo del asunto que se plantea, la entidad recurrente comienza el recurso impugnando las Fichas FICHA B1-B2- B3 del Anexo I del Pliego de Prescripciones Técnicas que detallan las especificaciones técnicas de determinados productos a suministrar.

Sostiene, en esencia, que las especificaciones técnicas describen productos de la entidad EUROSEATING. En concreto argumenta que:

"(...) solo existe una empresa fabricante de bastidor en este tipo de butacas con inyección de polipropileno que es la mercantil EUROSEATING, y por tal motivo existe una vulneración del principio de igualdad puesto que dicho material es valorado como criterio técnico en el Pliego de cláusulas administrativas Cláusula 12 punto 2 hasta un máximo de 40 puntos".



En relación con la especificación técnica controvertida hemos de partir del artículo 126.6 de la LCSP que declara que:

“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». (el subrayado es nuestro)

El Órgano de Contratación expone a través de su informe que:

“En los pliegos de prescripciones técnicas se recoge con toda claridad la ficha de los distintos elementos del suministro, describiéndose sus características técnicas, el detalle del diseño y ergonomía, los materiales en los que deban ser fabricados y los acabados estéticos, además de la normativa que deberán de cumplir los modelos de mobiliario prescritos en la memoria técnica que acompaña; recogiendo literalmente en su Anexo I y al hablar de la descripción de dicho mobiliario, que asimismo los licitadores podrán ofertar y suministrar modelos equivalentes.

Asimismo, se acompañan a través de dicha memoria técnica los precios de suministro e instalación apareciendo los mismos como Anexo III donde se recogen sus mediciones y presupuestos económicos de los mismos.

Por la empresa recurrente se insiste en la paralización de la licitación en curso, y se solicita una nueva convocatoria de la misma para la modificación de las características exigidas del mobiliario en cuanto a la descripción de los bienes que la recurrente describe y en particular respecto a la butaca de asiento plegable de auditorio, sin atender a la lectura completa y sistemática del propio pliego de prescripciones técnicas y cláusulas administrativas particulares aprobados para la adjudicación del presente contrato mediante resolución de la Junta de Gobierno



Local del día 9 de abril de 2021 que establece en su cláusula primera al regular el objeto del contrato lo siguiente: “5.- Las características que se describan en el PPT tendrán la consideración de mínimas, y por lo tanto serán admisibles cualquier de ellas que sea superiores, serán así mismo admisibles aquellas que aun siendo inferiores, sean similares o equivalentes, y no supongan una alteración sustancial en cuanto al concepto integral de los bienes objeto del contrato.

Cualquier descripción que pueda contener en los pliegos de los bienes objeto del contrato, a una fabricación o una procedencia determinada o un procedimiento concreto, a una marca, a una patente o a un tipo, a un origen o a una producción determinados, se entenderá que tal mención los es solo a los efectos de una mejor descripción más precisa e inteligible del objeto del contrato, y que, en cualquier caso, se admitirán otros bienes equivalentes”.

Expuestas las posturas de las partes pasamos a analizar el tenor literal de la prescripción controvertida. El Anexo I del Pliego de Prescripciones Técnicas dispone en la Ficha B1-B2 (página 14) las siguientes características de la “BUTACA CON ASIENTO PLEGABLE. (AUDITORIO)”:

“El respaldo será un bloque ergonómico compacto, formado por un bastidor interior fabricado en inyección de polipropileno de alta resistencia al impacto, sobre el que se moldeará espuma de poliuretano en frio para dar la forma ergonómica al respaldo, con acabado final en tejido ignífugo M-1, que incorporará barrera antifuego garantizando una mayor seguridad”.

Por su parte la ficha B3 (página 17) declara respecto de la “BUTACA CON ATRIL PLEGABLE (SALA DE CONFERENCIAS)” que:

“El respaldo será un bloque ergonómico compacto, formado por un bastidor interior fabricado en inyección de polipropileno de alta resistencia al impacto, sobre el que se moldeará espuma de poliuretano en frio para dar la forma ergonómica al respaldo, con acabado final en tejido ignífugo M-1, que incorporará barrera antifuego garantizando una mayor seguridad.”

De la lectura del Anexo se colige, por tanto, que no hace referencia ni a una fabricación o una procedencia determinada.

Al mismo tiempo de la lectura del recurso tampoco se desprende en qué medida el Anexo I se refiere a materiales o composiciones técnicas concretas que caracterizan solo a los productos de la empresa EUROSEATING. En efecto, el recurso realiza un insuficiente esfuerzo argumentativo en este punto, limitándose a aseverar que “*solo existe una empresa fabricante bastidor del respaldo y del bastidor del asiento de las butacas*”. No obstante, no desarrolla, expone o demuestra las razones que le llevan a tal afirmación.

Consecuentemente no puede reputarse vulnerado el artículo 126.6 de la LCSP, versión actualmente vigente del artículo 117.8 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, invocado por la recurrente.

Adicionalmente la cláusula 1.5 del PCAP efectivamente dispone, como alega el Órgano de Contratación, que:

“Las características que se describan en el PPT tendrán la consideración de mínimas, y por lo tanto serán admisibles cualquier de ellas que sea superiores, serán así mismo admisibles aquellas que aun siendo inferiores, sean similares o equivalentes, y no supongan una alteración sustancial en cuanto al concepto integral de los bienes objeto del contrato. Cualquier descripción que pueda contener en los pliegos de los bienes objeto del contrato, a una fabricación o una procedencia determinada o un procedimiento concreto, a una marca, a una patente o a un tipo, a un origen o a una producción determinados, se entenderá que tal mención los es solo a los efectos de una mejor descripción más precisa e inteligible del objeto del contrato, y que, en cualquier caso, se admitirán otros bienes equivalentes.”

Consecuentemente los pliegos incluyen la mención o equivalente, circunstancia que hace decaer igualmente la vulneración de los principios de igualdad y competencia en la medida en que los licitadores que oferten productos con especificaciones técnicas superiores o similares o equivalentes no verán excluidas sus proposiciones.

Quinto. Pasamos finalmente a considerar la alegación concerniente a los criterios de adjudicación de carácter técnico.

La cláusula 12.2 del PCAP establece los siguientes criterios técnicos:

“Evaluables mediante Juicio de Valor. (Hasta un máximo de 40 Puntos).

2.1.- Características técnica del mobiliario ofertado: En este apartado se valora el mobiliario ofertado en la propuesta de los licitadores, de forma concreta e individualizada y directamente relacionadas con el objeto del suministro, tomando como referencia las similitudes o diferencias del mobiliario ofertado por cada licitador, con relación a las especificaciones y necesidades que figura en el “ANEXO 1 de la memoria de suministro”.

Invoca la entidad recurrente que, entre los criterios de adjudicación, a su vez, también incluyen referencias a las características técnicas controvertidas.

Frente a ello el Órgano de Contratación expone que:

“(...) el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares recogen en su cláusula 12.2, como juicio de valor las características técnicas del mobiliario ofertado, documentación técnica y muestras físicas de los mismos, sin que exista desigualdad entre los licitadores”.

Este Tribunal considera que, con independencia de la conformidad a derecho de las especificaciones técnicas requeridas, la redacción de los criterios de adjudicación de carácter técnico no respeta el artículo 145 de la LCSP al erigir como criterios de adjudicación a las especificaciones técnicas establecidas en el PPT, tratándose de conceptos distintos.

Las prescripciones técnicas se definen en el artículo 125 de la LCSP como:

“(...) aquella especificación que figure en un documento en la que se definan las características exigidas de un producto o de un servicio, como, por ejemplo, los niveles de calidad, los niveles de comportamiento ambiental y climático, el diseño para todas las necesidades (incluida la accesibilidad universal y diseño universal o



diseño para todas las personas) y la evaluación de la conformidad, el rendimiento, la utilización del producto, su seguridad, o sus dimensiones; asimismo, los requisitos aplicables al producto en lo referente a la denominación de venta, la terminología, los símbolos, las pruebas y métodos de prueba, el envasado, marcado y etiquetado, las instrucciones de uso, los procesos y métodos de producción en cualquier fase del ciclo de vida del suministro o servicio, así como los procedimientos de evaluación de la conformidad”.

Los criterios de adjudicación por su parte son parámetros de valoración de las ofertas presentadas, en base a la mejor relación calidad-precio.

Al mismo tiempo la cláusula controvertida no establece parámetros adecuados para la valoración de los criterios de adjudicación de carácter técnico, que no resultan individualizados. En particular la cláusula impugnada no respeta los principios de objetividad, *“igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad”* establecidos en el artículo 145.5 b) de la LCSP, que impide conferir al *“órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada”*.

En efecto, los criterios de valoración de carácter técnico establecidos en los Pliegos resultan inadecuados para valorar la prestación ofrecida, aun reputando como orientativas las especiaciones técnicas a las que se remiten. El PCAP formula como criterio de adjudicación las similitudes o diferencias del mobiliario ofertado por cada licitador respecto de las prescripciones técnicas, elementos que no resultan ni precisos ni idóneos para valorar y ponderar las características de las distintas modalidades de productos que se oferten, que pueden ser tanto *“inferiores pero equivalentes”*, iguales o superiores a las establecidas en el PPT.

Así tanto una especificación técnica superior como una inferior suponen una diferencia con las prestaciones técnicas establecidas en los PPT, pero su impacto en la calidad del producto resulta bien diferente, de suerte que habría de ser objeto de valoración diferenciada a fin de obtener la mejor calidad precio.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,



ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. I.C.U., en representación de SOCIEDAD COOPERATIVA OBRERA EZCARAY, contra los pliegos de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Lorca para contratar el “*Suministro e instalación de mobiliario, butacas en salas de conferencias, auditorio, oficinas de administración, oficinas de gestión y camerinos, recinto ferial de Santa Quiteria, Lorca*”, expediente 12/2021, en relación con la cláusula 12.2 del PCAP que se anula.

En lo demás el recurso ha de ser desestimado.

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 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 la Región de Murcia, 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.