



Recurso 116/2022 C.A. Región de Murcia 17/2022

Resolución nº 269/2022

Sección 2ª

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

En Madrid, a 24 de febrero de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.L.A.O., en nombre y representación GESA MEDIACIÓN, S.L.U., CORREDURÍA DE SEGUROS, contra el acuerdo de 26 de Noviembre de 2021, de adjudicación del contrato de *“Servicios de mediación y asesoramiento en cobertura de riesgos y seguros para el Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”*, (número de expediente 10/2021), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CEIS) convocó, mediante un anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 30 de agosto de 2021 la licitación, mediante procedimiento abierto, del contrato de servicios de mediación y asesoramiento en cobertura de riesgos y seguros (número de expediente 10/2021), con valor estimado de 208.125,00 euros.

Segundo. Con fecha de 13 de septiembre de 2021, la mercantil GESA MEDIACIÓN, S.L.U., CORREDURÍA DE SEGUROS presentó en el registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra la cláusula 5 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), en relación con el apartado N) del cuadro de características del contrato que figura en el Anexo I del PCAP y contra el apartado J d) del cuadro de características del contrato que figura en el Anexo I del PCAP, en relación con



la cláusula 3 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) que rigen el procedimiento de contratación.

Tercero. Con fecha de 25 de noviembre de 2021, este Tribunal, en el recurso 1403/2021 (C.A. Región de Murcia 101/2021), dictó la resolución 1699/2021, en la que se acuerda, por lo que interesa a la resolución del presente recurso, lo siguiente:

«Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. M.L.A.O., en nombre y representación GESA MEDIACIÓN, S.L.U. CORREDURÍA DE SEGUROS, contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas de la licitación convocada por el Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para contratar los “Servicios de mediación y asesoramiento en cobertura de riesgos y seguros para el Consorcio de extinción de incendios y salvamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”, expediente 10/2021, declarando la nulidad de las Cláusulas del PCAP y del PPT por los motivos y con el limitado alcance señalados en los Fundamentos de Derecho Séptimo y Octavo de la presente Resolución, desestimando la pretensión restante».

El Fundamento de Derecho Octavo de la resolución señala:

«(...)

En segundo lugar, a juicio de este Tribunal, ha quedado acreditado, aunque sea de una manera somera, que los servicios de extinción de incendios afrontan unos riesgos, cuya especificidad justifica la exigencia de que el personal que preste los servicios de mediación, asesoramiento profesional y asistencia técnica en materia de seguros posea una experiencia mínima en el asesoramiento en la contratación de seguros relacionados con los riesgos propios de los servicios de extinción de incendios.

Ítem más, la justificación no es solo teórica sino por referencia a la experiencia práctica previa e inmediata en la licitación de estos contratos de seguros sin la experiencia especializada del sector.



Ahora bien, llegados a este punto debemos introducir una salvedad, que conduce a la estimación parcial y puntual del motivo con el alcance limitado a la palabra “Consortio” contenida en la cláusula 3 del PPT.

A juicio de este Tribunal, la utilización de dicha expresión conduce a reducir notablemente y de forma injustificada la experiencia exigida, cuando señala que:

“El perfil de este personal cualificado para la prestación del servicio será: - Contar con la condición de corredor/mediador de seguros con experiencia mínima demostrable en la prestación objeto de contrato de, al menos, 3 años en estos servicios de asesoramiento en Consortios de Bomberos.”

En efecto, dicha redacción limita la experiencia de forma que solo será tenida en cuenta, cuando se haya prestado el asesoramiento en cuestión a Consortios de Bomberos, excluyendo el asesoramiento en servicio de contratación de seguros de los riesgos derivados de la actividad consistente en extinción de incendios, cuando se realice por entidades del sector privado e incluso por entidades del sector público, cuya forma jurídica sea diversa del Consortio.

Dicha limitación no se justifica además en el expediente ni en el informe a este Tribunal por el órgano de contratación.

Por consiguiente, estima este Tribunal que el compromiso de adscripción de medios habría sido razonable, justificado y proporcional a la entidad y características del contrato, no limitando la participación de las empresas en la licitación, si en la redacción de la cláusula 3 del PPT no se hubiera incluido la mención a “Consortios de Bomberos”. Al figurar dicha expresión en la redacción aprobada y publicada es por lo que procede su anulación y, en consecuencia, la estimación del motivo del recurso».

Cuarto. Con fecha 26 de noviembre de 2021, el órgano de contratación dicta resolución nº 219/2021, de adjudicación del contrato en favor de la mercantil DEASTERRA PARTNERS, S.L. y de exclusión de la recurrente «*por no disponer de la solvencia técnica requerida*». Esta resolución se notifica el mismo día de su fecha.



Quinto. Con fecha de 21 de diciembre de 2021, la mercantil GESA MEDIACIÓN interpone ante el registro del órgano de contratación recurso especial contra la resolución nº 219/2021, de 26 de noviembre de 2021. Solicita en su recurso que *«se acuerde la nulidad de la adjudicación efectuada, ordenándose dejar sin efecto la exclusión de Gesa Mediación, S.L.U.; procediendo, de igual manera, a dejar sin efecto la valoración de las ofertas realizada y de todo el procedimiento de licitación o, subsidiariamente, se ordene la reformulación de la valoración de las ofertas presentadas, esta vez incluyendo la de la mercantil que suscribe, sin perjuicio de las solicitudes de justificación de viabilidad de las ofertas que el órgano de contratación considere oportunas, así como la retroacción correspondiente del procedimiento administrativo de la referida licitación, por ser procedente»*.

Sexto. Con fecha de 1 de febrero de 2022, la Secretaría del Tribunal requirió a la recurrente para que subsanase el recurso presentado mediante la presentación del justificante de su presentación en el registro electrónico del órgano de contratación. Con fecha de 2 de febrero de 2022, la recurrente presenta escrito de subsanación en el Registro de este Tribunal en el que se expone lo siguiente:

«Que con fecha 1 de febrero de 2022, se ha recibido escrito del Tribunal al que me dirijo, solicitando subsanación y requiriendo la presentación del Documento N.º 1, esto es, Justificante de presentación en el registro electrónico del órgano de contratación.

Que en cumplimiento del requerimiento se aporta el referido Documento N.º 1: Justificante de presentación en el registro electrónico del órgano de contratación, dependiente de la Consejería de transparencia, seguridad y emergencias.

Que, igualmente y por medio del presente escrito, se acompaña como documento número 2 Resolución 16/2022 de la Presidencia del Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por la que se resuelve lo siguiente:

PRIMERO. - Ejecutar en sus propios términos la Resolución del TACRC nº 1699/2021, de 25 de noviembre, dictada en el expediente de referencia



SEGUNDO. - Anular las Cláusulas 5.1, N y J.d) del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y la Cláusula 3 del Pliego de Prescripciones Técnicas y retrotraer el procedimiento a la elaboración de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas del expediente de referencia, para su adecuación a lo dispuesto la Resolución del TACRC nº 1699/2021, de 25 de noviembre. Dicha resolución ha sido publicada hoy, día 2 de febrero de 2022. Es decir, con posterioridad al acto de adjudicación recurrido y con posterioridad al recurso especial interpuesto contra la indicada adjudicación. Con motivo de lo anterior, esta parte entiende que se ha producido una satisfacción extraprocedimental del objeto del recurso, en tanto en cuanto que, aunque no se produce una anulación expresa del acto de adjudicación, de la indicada resolución, se infiere como contenido natural su anulación.

Lo que se pone de manifiesto a los oportunos efectos.

Solicita: Que teniendo por presentado este escrito con la documentación que se acompaña, tenga por cumplimentado, en tiempo y forma, el requerimiento efectuado a esta parte y se proceda al archivo de las presentes actuaciones ante la satisfacción extraprocedimental y extemporánea del objeto del recurso, siempre y cuando resulte la anulación del acto de adjudicación impugnado como contenido natural de la resolución del Consorcio de Extinción de Incendios de Murcia publicada el día 2 de febrero de 2022 y que se acompaña al presente escrito como documento número 2».

Séptimo. Con fecha de 2 de febrero de 2021, previo requerimiento de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe del mismo.

Octavo. Con esa misma fecha, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los demás licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaban oportuno, formularan alegaciones. No se han presentado alegaciones.

Noveno. Con fecha de 9 de febrero de 2022, la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, acuerda levantar la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que el expediente pudiera continuar por sus trámites.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso, que debe calificarse como especial en materia de contratación, se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 46 LCSP y el Convenio celebrado al respecto entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 13 de noviembre de 2020 (BOE 21 de noviembre de 2020).

Segundo. Nos encontramos ante un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, por lo que el mismo es susceptible de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) de la LCSP.

A su vez, son objeto del recurso el acuerdo de adjudicación del contrato, por lo que se trataría de un acto susceptible de impugnación conforme al apartado c) del artículo 44.2 de la LCSP.

Tercero. En lo que se refiere al plazo de interposición, cabe recordar lo establecido en la letra d), del apartado 1, del artículo 50 de la LCSP:

«El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará: Cuando se interponga contra la adjudicación del contrato el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado esta de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta a los candidatos o licitadores que hubieran sido admitidos en el procedimiento».

En el presente procedimiento, el acuerdo de adjudicación se notificó a la recurrente el 26 de noviembre de 2021, por consiguiente, el recurso, cuya fecha de presentación en el Registro del órgano de contratación es el 21 de diciembre de 2021, se ha presentado dentro de plazo.

Cuarto. En lo que se refiere a la legitimación, el artículo 48 de la LCSP dispone que: *«podrá interponer el correspondiente 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 recurrente ha sido excluida de la licitación y su recurso se dirige a impugnar dicha exclusión, así como la adjudicación del contrato, pretendiendo su anulación, con retroacción de las actuaciones, a fin de que pueda ser debidamente valorada su oferta, por consiguiente, no cabe dudar de la efectiva legitimación de aquella.

Quinto. En síntesis, la recurrente expone en su recurso lo siguiente:

El acto impugnado ha sido mantenido hasta la fecha por el órgano de contratación a pesar de que este Tribunal ha anulado la cláusula 3 del Pliego de Prescripciones Técnicas que rige la licitación. La anulación de esta cláusula conlleva la anulación de la cláusula J d) del Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares en la medida en que la lectura de ésta no puede llevar sino a concluir que el concepto “servicios de asesoramiento en servicios de extinción de incendios”, empleado en ella la convierte en sinónima de la expresión “servicios de asesoramiento en Consorcios de Bomberos” empleada en la cláusula 3 del PPT. La conjunción de ambas cláusulas, señala la recurrente, impedía a los licitadores adelantarse al pronunciamiento llevado a cabo por este Tribunal, por consiguiente, no podían prever que, si no disponían de personal con experiencia previa en Consorcios de Extinción de Incendios, podían ofertar personal con experiencia en cualquier otro Servicio de Extinción de Incendios. Ello no era una interpretación razonable y, en consecuencia, limitó indebidamente la concurrencia competitiva de las empresas en esta licitación.

Así las cosas, debe procederse a la anulación de todo lo actuado y convocar una nueva licitación. Subsidiariamente, deben tenerse por anuladas tanto la cláusula 3 del PPT, como la cláusula J d) del Anexo I del PCAP, en lo que se refiere a la exigencia de experiencia previa relacionada con los servicios de extinción de incendios, por haberse limitado esta, por conjunción de ambos preceptos, a la realizada en los Consorcios de Extinción de Incendios, no pudiéndose exigir, a la vista de la Resolución de este Tribunal 1699/2021, que los licitadores presentasen documentación acreditativa de experiencia alguna de su



personal que no se hubiera desarrollado, exclusivamente, en el ámbito de los Consorcios de Extinción de Incendios y Salvamentos.

Sexto. El órgano de contratación en el informe emitido señala lo siguiente:

La resolución impugnada, en virtud de la cual la recurrente fue excluida de la licitación, fue emitida sin tener conocimiento de la resolución 1699/2021 de este Tribunal, notificada el 2 de diciembre. En dicha resolución se excluyó a la recurrente por no acreditar la solvencia requerida en el apartado J del Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas, y en la Parte IV, punto C, “Maquinaria, material y equipo técnico”, del DEUC, al no presentar experiencia en servicios de asesoramiento en servicios de extinción de incendios.

Por otro lado, la resolución 16/2022, de 28 de enero, del órgano contratación, da cumplimiento a la resolución 1699/2021 de este Tribunal y a las pretensiones de la recurrente de conformidad con el artículo 57.4 de la LCSP.

Séptimo. Como ha quedado expuesto con anterioridad, con fecha de 25 de noviembre, este Tribunal, en el recurso 1403/2021 (C.A. de la Región de Murcia 101/2021), dicta la resolución 1699/2021, en la que se acuerda estimar parcialmente el recurso interpuesto por la mercantil GESA MEDIACIÓN, declarando la nulidad de las Cláusulas del PCAP y del PPT por los motivos y con el limitado alcance señalados en los Fundamentos de Derecho Séptimo y Octavo de la citada Resolución, desestimando la pretensión restante.

Para dar cumplimiento a esa resolución, el órgano de contratación ha dictado la resolución 16/2022, de 28 de enero de 2022, en la que se acuerda lo siguiente:

«Primero. - Ejecutar en sus propios términos la Resolución del TACRC nº 1699/2021, de 25 de noviembre, dictada en el expediente de referencia, cuya parte dispositiva indica lo siguiente:

“Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. M.L.A.O., en nombre y representación GESA MEDIACIÓN, S.L.U. CORREDURÍA DE SEGUROS, contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas de la licitación convocada por el Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de la



Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para contratar los “Servicios de mediación y asesoramiento en cobertura de riesgos y seguros para el Consorcio de extinción de incendios y salvamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”, expediente 10/2021, declarando la nulidad de las Cláusulas del PCAP y del PPT por los motivos y con el limitado alcance señalados en los Fundamentos de Derecho Séptimo y Octavo de la presente Resolución, desestimando la pretensión restante.

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”.

Segundo. - Anular las Cláusulas 5.1, N y J.d) del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y la Cláusula 3 del Pliego de Prescripciones Técnicas y retrotraer el procedimiento a la elaboración de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas del expediente de referencia, para su adecuación a lo dispuesto la Resolución del TACRC nº 1699/2021, de 25 de noviembre.

Tercero. - Publicar la presente Resolución en el Perfil de Contratante, dando conocimiento de la misma al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, así como al resto de las empresas admitidas en la presente licitación».

A la vista de lo expuesto en esta resolución, es evidente la voluntad del órgano de contratación de retrotraer el procedimiento hasta la fecha de aprobación de los pliegos, y, consiguientemente, de dejar sin efecto la exclusión de la entidad recurrente. Así se deduce también de lo expuesto en su informe, en el que se indica que la citada resolución «*da cumplimiento a la Resolución 1699/2021 de este Tribunal y a las pretensiones de la recurrente de conformidad con el artículo 57.4 de la LCSP*».

No obstante, llama la atención que si dicha resolución se dicta en ejecución de nuestra resolución 1699/2021, notificada el 2 de diciembre de 2021, que ordena aparte de la anulación de las cláusulas del pliego la retroacción de las actuaciones, en la resolución



16/2022, de 28 de enero de 2022, no se haga mención alguna a la anulación del acuerdo de adjudicación que ya se había producido por resolución de 26 de noviembre de 2021.

Ahora bien, no existe constancia de que el órgano de contratación haya ejecutado su propia resolución 16/2022, retrotrayendo las actuaciones ni que haya anulado expresamente la adjudicación del contrato anteriormente adoptada.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, la recurrente impugna el acuerdo de adjudicación y al mismo tiempo impugna la exclusión de su proposición. En el presente supuesto, aunque el órgano de contratación desconocía al tiempo de acordar la adjudicación del contrato, nuestra resolución 1699/2021 estimatoria del recurso contra pliegos, en base a lo que allí se acuerda, resulta evidente que la recurrente ha sido indebidamente excluida del procedimiento por no acreditar la adscripción a la ejecución del contrato de determinados medios personales cuya exigencia este Tribunal ha considerado nula (*«experiencia mínima demostrable en la prestación objeto de contrato de, al menos, 3 años en estos servicios de asesoramiento en Consorcios de Bomberos»*).

Esta circunstancia determina, asimismo, la anulación del acuerdo de adjudicación del contrato, pues el órgano de contratación para la adopción de dicho acuerdo no tomó en cuenta una proposición (la del recurrente).

Así las cosas, procede que este Tribunal declare no sólo la nulidad de la adjudicación del contrato y, consiguientemente, de la exclusión de la recurrente, sino también que, con retroacción de las actuaciones hasta la fecha de aprobación de los pliegos, en los términos señalados en la resolución 16/2022 del órgano de contratación, se proceda a dar cumplimiento a lo preceptuado en la resolución 1699/2021 de este Tribunal, modificando los pliegos en los términos señalados en la citada resolución y dando curso a continuación al procedimiento de adjudicación, en el que se deberá abrir una nueva fase de licitación, pues la exigencia impuesta entonces en los pliegos de establecer como criterio de solvencia técnica una determinada experiencia que ha sido declarada nula por este Tribunal, pudo haber restringido la concurrencia a otras posibles empresas que sí podrían haber participado de no existir dicha prescripción.

Por todo lo anterior,



VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. M.L.A.O., en nombre y representación GESA MEDIACIÓN, S.L.U., CORREDURÍA DE SEGUROS, contra el acuerdo de 26 de Noviembre de 2021, de adjudicación del contrato de *Servicios de mediación y asesoramiento en cobertura de riesgos y seguros para el Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*”, (número de expediente 10/2021), anulando dicho acuerdo y ordenando la retroacción de las actuaciones al momento procedimental anterior a la aprobación de los pliegos en los términos expresados en el fundamento jurídico séptimo.

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 Murcia, 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 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.