



Recurso nº 888/2022

Resolución nº 1003/2022

Sección 2ª

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

En Madrid, a 2 de septiembre de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. D. M. A., en representación de AF STEELCASE S.A., contra la resolución de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de fecha 24 de junio de 2022, por la que se acuerda la adjudicación del contrato basado en el Acuerdo Marco 01/2019 (Mobiliario General y Especializado) consistente en el *“Suministro e instalación de mesas de oficina, mesas auxiliares y bloques para diversas sedes de la Agencia Tributaria”*, contrato basado número 1847/2022, así como contra la valoración de criterios evaluables-propuesta de adjudicación en cuya virtud se decidió su exclusión del procedimiento de 3 de junio de 2022; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 31 de marzo de 2022 se procedió a invitar a las empresas adjudicatarias del Acuerdo Marco para el suministro de mobiliario de despacho y complementario, de archivo, de bibliotecas, mamparas, clínico y geriátrico, y de laboratorio (AM 1/2019), Lote 2, a la licitación del contrato basado número 1847/2022 consistente en el *“Suministro e instalación de mesas de oficina, mesas auxiliares y bloques para diversas sedes de la Agencia Tributaria”*. El contrato se califica como contrato administrativo de suministro, con un valor estimado de 1.681.250 euros.

Segundo. Conforme al DOCUMENTO DE LICITACIÓN PARA CONTRATO BASADO EN EL ACUERDO MARCO PARA EL SUMINISTRO DE MOBILIARIO DE DESPACHO Y COMPLEMENTARIO, DE ARCHIVO, DE BIBLIOTECAS, MAMPARAS, CLÍNICO Y GERIÁTRICO, Y DE LABORATORIO (AM 01/2019), que fijaba las condiciones de la licitación:

“E) BIENES OBJETO DEL SUMINISTRO

...

Especificaciones técnicas.

El mobiliario suministrado deberá cumplir, como mínimo, las siguientes características técnicas:

Artículo nº 1 – Mesa de oficina autónoma estructura metálica – Mesa de trabajo de 1600x800x740 con faldón

...

2. Especificaciones técnicas.

...

- *Tablero. Deberá ser aglomerado de partículas, de grosor igual o superior a 25 mm, con superficie estratificada plástica de alta presión (HPL), con cantos de PVC o ABS fresados y redondeados de 2 mm.*

Deberán cumplir como MINIMO los siguientes parámetros, según norma UNE-EN 438-2 y especificación UNE-EN 438-3 (UNE-EN 438: laminados decorativos de alta presión (HPL). Láminas basadas en resinas termoestables).

- *Resistencia media a la abrasión igual o superior a 350 ciclos.*
- *Resistencia al rayado igual o superior a 2 Nw*
- *Resistencia al impacto por caída de bola desde una altura de 65 cm, igual o inferior a 10 mm.*
- *Resistencia al manchado igual o superior a 4*
- *La densidad del aglomerado deberá ser igual o superior a 600 kg/m³".*

Tercero. El día 18 de mayo de 2022 se procede a la apertura del "Archivo electrónico 2" acordándose solicitar al licitador AF STEELCASE, S.A. aclaraciones en relación a las características del tablero ofertado, especificando si se trata de un tablero aglomerado de partículas con superficie estratificada plástica de alta presión (HPL), o si se trata de un tablero revestido de melanina, pues su archivo electrónico 1 contenía una declaración responsable en la que se declaraba ofertar "*Tablero aglomerado de partículas, de grosor igual o superior*



a 25 mm, con superficie estratificada plástica de alta presión (HPL)", mientras que en el archivo 2 se presentó certificación de la empresa "Financiera maderera. S.A. (FINSA)" en relación a un "tablero de partículas P2 recubierto con papel melamínico", al que se añadía una tabla de datos técnicos en la que se afirmaba cumplir "con la Clase E1 de bajo contenido en formaldehído según la UNE-EN 14322", norma relativa a "Tableros derivados de la madera. Tableros revestidos con melamina para utilización interior".

Cuarto. El 26 de mayo de 2022 AF STEELCASE, S.A. presenta escrito de aclaraciones en el que manifiesta:

"Los tableros empleados por A.F Steelcase en el expediente de referencia comercialmente llamados "Protech", son tableros revestidos de melamina por ambas caras cubiertos de una capa protectora que satisface los requisitos establecidos en laminados de alta presión según la norma UNE EN 438-2, (documento anexo de CIDEMCO, actualmente Tecnalía).

Como podrán comprobar en dicho documento no sólo el material cumple los requisitos del Reglamento Técnico de la marca de calidad CIDEMCO (Tecnalía) sino que lo supera considerablemente.

- *Resistencia a la abrasión laminado de alta presión en su punto inicial igual o superior a 150 – Siendo el resultado del protech 300.*
- *Resistencia a la abrasión laminado de alta presión en su punto medio igual o superior a 350 – Siendo el resultado del protech 750".*

Quinto. En fecha 3 de junio de 2022 se emite informe por el Subdirector Adjunto de Apoyo a Unidades de la AEAT en el que excluye la valoración de la oferta de AF STEELCASE, S.A. en aplicación del apartado K) del Documento de Licitación, que establece que "Serán excluidas las ofertas que no cumplan los requerimientos técnicos especificados en este documento de licitación", motivado en que:

"La diferencia entre un laminado de alta presión HPL y la melamina es que el primero está hecho de un papel decorativo impreso que se fusiona mediante calor y presión con varias hojas de papel kraft saturadas con una resina fenólica, adhiriéndose posteriormente al tablero, mientras que la melamina está hecha de la misma hoja de papel decorativo fusionada



directamente al tablero, sin fusión con el papel kraft, lo que implica un ahorro de costes y una menor flexibilidad y durabilidad.

El Documento de Licitación del presente expediente exige en su apartado E) que el tablero tenga una “superficie estratificada plástica de alta presión (HPL)”.

Como consecuencia de la valoración de las ofertas no excluidas, propone como adjudicatario al licitador LEVIRA INTERNATIONAL, S.A.U.

Sexto. Con fecha 24 de junio, se procedió por la Directora General de Racionalización y Centralización de la Contratación a la adjudicación del contrato basado conforme a la propuesta recibida, una vez examinada la documentación que acompañaba al expediente y comprobado que se había invitado a todas las empresas adjudicatarias del lote 2, y que se cumplían todas las prescripciones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en las Instrucciones para la licitación de los contratos basados de este acuerdo marco.

Séptimo. En fecha 7 de julio de 2022, AF STEELCASE S.A. interpone recurso especial contra la resolución de la Directora General de Racionalización y Centralización de la Contratación de fecha 24 de junio de 2022 por la que se acuerda la adjudicación del contrato basado en el Acuerdo Marco 01/2019 (Mobiliario General y Especializado) consistente en el “*Suministro e instalación de mesas de oficina, mesas auxiliares y bloques para diversas sedes de la Agencia Tributaria*”, contrato basado número 1847/2022, así como contra la valoración de criterios evaluables-propuesta de adjudicación de 3 de junio de 2022 en cuya virtud se decidió su exclusión del procedimiento, solicitando la suspensión del procedimiento.

Octavo. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado del correspondiente Informe.

Noveno. En fecha 14 de julio de 2022 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, habiendo presentado alegaciones LEVIRA INTERNATIONAL, S.A, oponiéndose a la estimación de aquél.



Décimo. Interpuesto el recurso, la Secretaria General del Tribunal –por delegación de éste– dictó resolución de 19 de julio de 2022 denegando la solicitud medida provisional consistente en suspender la tramitación del procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP).

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. El recurso ha sido interpuesto en plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 de la LCSP.

Tercero. La legitimación se regula en el artículo 48 de la LCSP, que dispone 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 el presente caso, ostenta legitimación el recurrente al haber concurrido a la licitación y resultar excluida su oferta.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto frente a un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme resulta del artículo 44.2 de la LCSP.

“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.



b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.

(...)

2. Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

...

b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos 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. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.

c) Los acuerdos de adjudicación”.

En el presente caso se interpone el recurso contra un acuerdo de adjudicación, que tiene por presupuesto la exclusión de la oferta del recurrente, de un contrato basado en un Acuerdo Marco de suministros con un valor estimado superior a 100.000 euros, por lo que debe considerarse susceptible de recurso.

Quinto. El recurso se funda en considerar que el producto ofertado por el recurrente puede considerarse equivalente al requerido en las condiciones de licitación, al ser un tablero incluido en las normas UNE-EN 438-2 y 438-3 que establecían las condiciones de licitación.

El órgano de contratación y el adjudicatario, por su parte, solicitan la desestimación del recurso pues consideran que debe prevalecer la discrecionalidad técnica de la Administración, estando motivada la decisión de exclusión de la oferta del recurrente en un informe técnico motivado que considera que la oferta del recurrente no cumplía con los requisitos exigidos en las condiciones de licitación, al no tratarse de un tablero con superficie estratificada plástica



de alta presión (HPL) sino revestido de melanina, no siendo equivalentes ambos tipos de tableros al tener los últimos una menor flexibilidad y durabilidad.

Sexto. Este Tribunal ha señalado de forma reiterada la necesidad, como reflejo de los principios de publicidad y transparencia de los procedimientos que establece el artículo 1 de la LCSP, de sujetarse a las previsiones de los Pliegos que rigen la contratación, en el caso de la adjudicación de un Acuerdo Marco a las condiciones de licitación establecidas conforme dispone el artículo 221 de la LCSP, que se configuran como una verdadera *lex contractus* tanto para los licitadores como para el órgano de contratación.

Así, como recuerda nuestra Resolución 1139/2019, de 14 de octubre:

“Séptimo. La adecuada decisión de los recursos analizados exige recordar, una vez más, que en nuestro Derecho, el principio general es que los Pliegos, tanto el de cláusulas, como el de prescripciones técnicas, constituyen la “lex contractus”, que vincula tanto al órgano de contratación como a los licitadores concurrentes, sin más excepciones, que los casos en los que aquéllos estén incurso en causas de nulidad de pleno derecho (cfr.: artículos 2.9, 40.2, 53.5, 60.1, 82.5, 87 y concordantes de la Directiva 2014/25/UE, 1091 del Código Civil, 19, 32, 34.1, 61.2 y concordantes de la LCSE y 116.3, 122.2, 122.4, 124, 139.1 y concordantes de la LCSP). Esta doctrina, más que centenaria (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala IV, de 4 de julio de 1872 –Gaceta de 12 de agosto de 1872-), ha sido consagrada de manera reiterada tanto por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (cfr.: Sentencias de -, 28 de febrero de 1962 -Roj STS 1368/1962-, 21 de noviembre de 1972 -Roj STS 1789/1972-, 18 de marzo de 1974 -Roj STS 1464/1974-, 21 de enero de 1994 Roj STS 167/1994-, 6 de octubre de 1997 -Roj STS 5901/1997-, 4 de noviembre de 1997 -Roj STS 6570/1997-, 27 de febrero de 2001 -Roj STS 1508/2001-, 27 de octubre de 2001 –Roj STS 8338/2001-, 18 de mayo de 2005 -Roj STS 3177/2005-, 25 de junio de 2012 –Roj STS 4763/2012-, entre otras muchas), como por la doctrina legal del Consejo de Estado (Dictámenes de 16 de octubre de 1997 -expediente 85/1997-y 8 de octubre de 2009 –expediente 1496/2009-) y, en fin, la de este Tribunal (Resoluciones 84/2011, 147/2011, 155/2011, 172/2011, 235/2011, 17/2012, 47/2012, 82/2013, 94/2013, 737/2014, 830/2014, 844/2018, 400/2019, entre otras muchas). Por eso, una vez que se aceptan las bases de la convocatoria contenidas en los Pliegos, sólo es posible examinar si el acto de adjudicación se ha ajustado o no a éstos (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2006 –Roj STS 4591/2006-).



En la interpretación de los Pliegos, por lo demás, han de observarse las normas establecidas con carácter general para los contratos en los artículos 1281 y siguientes del Código Civil (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 8 de octubre de 1999 –Roj STS 6227/1999-y 29 de abril de 2009 –Roj STS 2858/2009-), buscando el resultado que más se acomode al Ordenamiento vigente (cfr.: Resolución 669/2016)."

En el presente caso el recurrente no discute que los tableros que ofreció no eran, como exigían las condiciones de licitación, con superficie estratificada plástica de alta presión (HPL) sino revestidos de melanina, sosteniendo únicamente que los ofertados pueden ser considerados como equivalentes a los requeridos como objeto del contrato.

Se trata, por tanto, de una cuestión evidentemente técnica, como es el analizar si el equipo ofertado por el recurrente es equivalente al exigido por los pliegos, por lo que debe-estarse a la doctrina de este Tribunal sobre la discrecionalidad técnica de la Administración.

Como se razona en nuestra Resolución 829/2019, de 24 de septiembre:

"Expuesto lo anterior, procede traer a colación la doctrina de este Tribunal en relación con la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Venimos manifestando al respecto que, tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis, en la medida en que entrañe criterios técnicos, como es el caso, debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla.

Así por ejemplo, en la reciente Resolución nº 516/2016 ya razonábamos que "la función de este Tribunal no es la de suplantar el acierto técnico en la valoración de las propuestas técnicas, sino comprobar que tal valoración se ha ajustado a la legalidad, por ser coherente con los pliegos y la normativa de aplicación, y por ser suficientemente motivada. El recurso se fundamenta sobre lo que son discrepancias en juicios de valor, no de legalidad. No han de coincidir el ofertante y el órgano de contratación sobre qué solución técnica pueda ser mejor".



Asimismo, por lo que se refiere a los informes técnicos en que se basa la evaluación de los criterios dependientes de un juicio de valor, también es doctrina reiterada de este Tribunal (por todas Resoluciones nº 456/2015 y las que en ella se citan) que: "...para decidir y resolver el recurso, al tratarse de una cuestión puramente técnica, el contenido del Informe técnico evacuado en el seno del procedimiento, y que posteriormente sirve de base al órgano resolutorio, la solución a esa cuestión se tiene que decidir de acuerdo con criterios técnicos, que no pueden ser otros que los contenidos en el Informe técnico, y en cuya materia por razones obvias, al no estar ante una cuestión propiamente jurídica, ya afecte a normas de competencia o de procedimiento, este Tribunal no tiene competencia material para decidir con un criterio propio, que no sea el ofrecido por el órgano técnico ya citado. Sin que, en el contenido del Informe técnico, ya a la postre, en la resolución recurrida, se aprecie error material, ni arbitrariedad o discriminación."

Conforme a la doctrina expuesta, los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad, precisamente por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores, en consecuencia este Tribunal ha de limitarse a comprobar si se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, analizar si se ha incurrido en error material y si se han aplicado formulaciones arbitrarias o discriminatorias.

Si examinamos a la luz de tales consideraciones la controversia que es objeto de este recurso hemos de señalar que el análisis de este Tribunal debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que, finalmente, no se haya incurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración".

Es decir, únicamente puede entrarse a valorar si dicha motivación incurre en errores patentes, en discriminación o arbitrariedad, entendida como falta de motivación suficiente de la actuación impugnada; o en algún defecto procedimental, lo cual es evidente que no ocurre en este caso, pues el recurrente no discute la afirmación del informe técnico de que los tableros revestidos de melamina por ambas caras, como los incluidos en su oferta, no pueden considerarse equivalentes a los exigidos en las condiciones de licitación *"puesto que la*

composición es diferente, y carece de la flexibilidad y durabilidad que aporta un tablero HPL frente a un melamínico, y en las certificaciones aportadas no acredita:

- *La Resistencia al impacto por caída de bola desde una altura de 65 cm, igual o inferior a 10 mm.*
- *La Resistencia al manchado igual o superior a 4”.*

El recurrente se limita a afirmar que sus tableros cumplen con la UNE-EN 438-2 y 438-3 obviando que, aunque así fuera, el cumplimiento con dichas normas no era sino una parte de las exigencias que las condiciones establecían para el tablero.

Por lo tanto, a juicio de este Tribunal, está suficientemente motivada la exclusión, por lo que debe desestimarse el recurso.

Confirmada así la actuación impugnada, no procede pronunciarse sobre el otro motivo aducido en el escrito de recurso en cuya virtud se pretendía la adjudicación del contrato basado a favor de la mercantil actora, al entender que su oferta era la más ventajosa económicamente por resultar la más baja, no tanto porque ya no resulte preciso sino porque tal pretensión excede de la competencia atribuida a este Tribunal, cuya función es esencialmente revisora de la actuación de los órganos de contratación.

Séptimo. No se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar recurso interpuesto por D. D. M. A., en representación de AF STEELCASE S.A. contra la resolución de la Directora General de Racionalización y Centralización de la Contratación de fecha 24 de junio de 2022 por la que se acuerda la adjudicación del contrato basado en el Acuerdo Marco 01/2019 (Mobiliario General y Especializado) consistente en el “*Suministro e instalación de mesas de oficina, mesas auxiliares y bloques para diversas sedes de la Agencia Tributaria*”, contrato basado número



1847/2022, así como contra la valoración de criterios evaluables-propuesta de adjudicación de 3 de junio de 2022.

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 multa 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 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.