



Recurso nº 196/2023

Resolución nº 413/2023

Sección 2ª

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

En Madrid, a 30 de marzo de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. F.M.B., en representación de MULTISERVICIOS TECNOLÓGICOS, S.A., contra la resolución de la Directora General de la Guardia Civil de 31 de enero de 2023 de adjudicación del procedimiento "*Contratación del suministro, retirada de equipo a sustituir, instalación, pruebas y puesta en servicio de una unidad enfriadora de agua condensada por aire, en el Edificio de Cristal en C/ Salinas del Rosío, 33 en Madrid*", expediente C/0053/A/22/6, convocado por la Jefatura de Asuntos Económicos de la Dirección General de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente 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 por 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).

Segundo. Mediante Orden de Inicio de la Directora General de la Guardia Civil, de fecha de 23 de junio de 2023, se inicia la tramitación de un expediente de contratación (expediente C/0053/A/22/6) para el suministro, retirada de equipo a sustituir, instalación, pruebas y puesta en servicio de una unidad enfriadora de agua condensada por aire, en el



Edificio de Cristal en C/ Salinas del Rosío, 33 en Madrid, con un importe de licitación de Doscientos setenta mil con noventa y cinco euros con veinticuatro céntimos (270.095,24 €), impuestos incluidos.

Tercero. Mediante anuncio de licitación publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP en adelante), el DOUE de 3 de agosto de 2022 y en el BOE del 8 de agosto de 2022, se convocó por la Jefatura de Asuntos Económicos de la Guardia Civil, la licitación del citado expediente.

Cuarto. Tras la finalización del plazo de presentación de ofertas, concurren a la licitación del expediente las siguientes empresas: CLIMATIZACIÓN DE AMBIENTES TÉCNICOS, SL, ELECNOR SERVICIOS Y PROYECTOS, S.A.U., MAETEL INSTALACIONES Y SERVICIOS INDUSTRIALES, S.A., NOVOCLIMA, S.A., SAVEFFI SOLUTIONS, TUBERIAS Y MONTAJES SAN JOSE, S.L, ERASMIL MANTENIMIENTOS, S.L., MULTISERVICIOS TECNOLÓGICOS, S.A. e YNTEGRA SERVICIOS INTEGRALES S.L.

Quinto. Tras la apertura de los sobres electrónicos nº 1 y 2, correspondientes a la documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos previos y a la oferta económica, respectivamente, se valoran y clasifican las proposiciones presentadas.

Del resultado de esa valoración, el Servicio Técnico emite un informe donde resulta mejor clasificada en la licitación la empresa MULTISERVICIOS TECNOLÓGICOS, S.A. (empresa recurrente), con una puntuación de 95,21 puntos. Esta circunstancia es confirmada en la propuesta de adjudicación que realiza la Mesa de Contratación de la Guardia Civil el 25 de octubre de 2022 (Acta 471/2022). A continuación, se solicitó la documentación relativa al artículo 140 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (en adelante LSCP).

Sexto. En la reunión de la Mesa con fecha 15 de noviembre de 2022 (Acta 515/2022), se otorga a la recurrente un plazo para subsanar, toda vez que debe presentar toda la documentación por la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante PCSP), de acuerdo al punto 26 del Cuadro de Características del PCAP (en adelante CPCAP):



“La preparación y presentación de ofertas se realizará exclusivamente de forma electrónica, a través de la Herramienta de Preparación y Presentación de ofertas que la Plataforma de Contratación del Sector Público...”

Séptimo. Una semana más tarde, el 22 de noviembre de 2022, en la reunión de la Mesa (Acta 530/2022), se decide tener por retirada la oferta de la empresa recurrente por:

“...no haber subsanado la documentación solicitada según al artículo 140 de la LCSP ya que no ha presentado las cuentas depositadas en el Registro Mercantil, tal y como indica el apartado 7.1 del Cuadro de Características del PCAP con el fin de justificar la solvencia económica que indica dicho apartado”.

Se propone la adjudicación a la siguiente licitadora mejor clasificada, CLIMATIZACIÓN DE AMBIENTES TÉCNICOS, S.L.

Octavo. Con fecha 1 de febrero de 2023 se publica a través de PCSP, la adjudicación del expediente, objeto del presente recurso, a la empresa CLIMATIZACIÓN DE AMBIENTES TÉCNICOS, S.L., comunicando a todas las licitadoras del expediente el resultado de la licitación.

Noveno. Disconforme con la citada Resolución, la recurrente presenta en fecha 15 de febrero de 2023 ante este Tribunal escrito de interposición del recurso frente a la resolución de adjudicación del expediente, en el que se solicita que se declare:

“la nulidad o subsidiariamente la anulación tanto de la citada resolución de adjudicación como del aludido acuerdo de la mesa excluyendo a mi representada de la licitación, con la consiguiente retroacción de las acciones hasta el momento anterior a la misma, para proceder a una nueva adjudicación conforme a pliegos y derecho”.

Décimo. El órgano de contratación emitió, en fecha 19 de febrero de 2023, el informe al que se refiere el artículo 56 de la LCSP solicitando que:



“se desestimen todas sus pretensiones, toda vez que se ha acreditado el fiel cumplimiento del régimen jurídico en materia de contratación y del contenido de los pliegos que rigen el expediente; siendo la exclusión de la empresa recurrente, por no acreditar el cumplimiento de la solvencia económica en la forma exigida en los pliegos, ajustada a derecho”.

Undécimo. Con fecha 17 de febrero de 2023, 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 se hayan presentado por ninguno de ellos.

Duodécimo. El 22 de febrero de 2023 la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso tiene por objeto la impugnación del acuerdo de adjudicación del procedimiento *“Contratación del suministro, retirada de equipo a sustituir, instalación, pruebas y puesta en servicio de una unidad enfriadora de agua condensada por aire, en el Edificio de Cristal en C/. Salinas del Rosío, 33 en Madrid”*, con expediente C/0053/A/22/6, convocado por la Jefatura de Asuntos Económicos de la Guardia Civil, con un valor estimado de 223.219,21 €, si bien, según consideraremos en el Fundamento Quinto del recurso, el reproche del recurrente se dirige contra el acuerdo de tener por retirada su oferta, según razonamos en aquel.

Segundo. La competencia para resolver corresponde a este Tribunal, a tenor de lo previsto en el artículo 45 de la LCSP.

Tercero. El recurso ha sido interpuesto en el plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 50 LCSP.



Cuarto. La legitimación activa de la entidad recurrente deriva de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, en cuanto concurrió al procedimiento de licitación y se tuvo por retirada su oferta, por lo que, de ser estimado el recurso, sería reintegrada al procedimiento.

Quinto. En lo referido al acuerdo recurrido, el recurrente se alza formalmente contra el acuerdo de adjudicación, aunque sus alegaciones se dirigen contra el acuerdo de la Mesa de Contratación celebrada el 22 de noviembre de 2022 de “excluir” su oferta, por no haber subsanado la documentación acreditativa de su aptitud para contratar. Si bien la Mesa de Contratación es competente para calificar la documentación referida (Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Sector Público 3/20), la competencia para tener por retirada la oferta corresponde al órgano de contratación (artículo 150.2 de la LCSP). Consta en el expediente, según se ha dicho, la resolución de la Directora General de la Guardia Civil adjudicando el contrato a la segunda clasificada, por lo que debe entenderse que este acto convalida la actuación de la Mesa de Contratación y es al que se opone el recurrente.

El acuerdo recurrido (teniendo por retirada la oferta del recurrente, según se ha indicado) es susceptible del recurso especial en materia de contratación, de conformidad con lo que dispone el artículo 44.2.b) considerado en relación con el artículo 44.1.a), ambos de la LCSP, al tratarse de un acto de trámite cualificado (equiparable a la exclusión del procedimiento), en un contrato de suministro con un valor estimado superior a cien mil euros.

Sexto. Entrando en la cuestión de fondo, se aprecia que el órgano de contratación entendió que la hoy recurrente había retirado su oferta por “...no haber subsanado la documentación solicitada según al artículo 140 de la LCSP ya que no ha presentado las cuentas depositadas en el Registro Mercantil, tal y como indica el apartado 7.1 del Cuadro de Características del PCAP con el fin de justificar la solvencia económica que indica dicho apartado” adjudicándose el mismo a la siguiente licitadora mejor clasificada, CLIMATIZACIÓN DE AMBIENTES TÉCNICOS, SL.

Dos son los argumentos contenidos en el recurso como fundamento para sostener que dicha conclusión no fue conforme a derecho:



- 1) La acreditación de la solvencia económica y financiera se realizó a través de la inscripción en el ROLECE y la clasificación que obra en éste.
- 2) La motivación insuficiente del acuerdo de exclusión adoptado por la mesa de contratación en fecha 22 de noviembre de 2022.

En este sentido, debe partirse de lo dispuesto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), concretamente en el apartado A.2º del Anexo I y apartado 7 del Cuadro de Características que, en cuanto a la solvencia económica y financiera, indican:

«A.2º. Solvencia económica y financiera y técnica.

Las personas naturales o jurídicas que pretendan contratar con la Administración, deberán acreditar su solvencia económica y financiera y técnica, incluida, en su caso, la relativa a la gestión medioambiental en los términos y por los medios que se especifiquen en el anuncio de licitación, tal como señala la normativa de aplicación, conforme a lo recogido en este Pliego.

7.1 ECONOMICA Y FINANCIERA

Volumen anual de negocios, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas por importe igual o superior establecido, siendo el volumen anual mínimo para este expediente el siguiente: 334.828,82 €.

El volumen anual de negocios del licitador o candidato se acreditará por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si el empresario estuviera inscrito en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrito. Los empresarios individuales no inscritos en el Registro Mercantil acreditarán su volumen anual de negocios mediante sus libros de inventarios y cuentas anuales legalizados por el Registro Mercantil. En todo caso, la inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público acreditará frente a todos los órganos de contratación del sector público, a tenor de lo en él reflejado y salvo prueba en contrario, las condiciones de solvencia económica y financiera del empresario».



Consta en el expediente que, con fecha 25 de octubre de 2022, la Mesa de Contratación acordó requerir a la hoy recurrente la documentación prevista en el artículo 140 LCSP remitiendo, en el día siguiente, el oportuno requerimiento de documentación que, según señala el recurso, por problemas en el servidor no se pudo atender.

Con fecha 15 de noviembre de 2022, la Mesa de Contratación acuerda conceder un nuevo plazo a la recurrente para que aportase la documentación referida en el Art. 140 LCSP; en particular, *“las cuentas depositadas en el Registro Mercantil, tal y como indica el apartado 7.1 del Cuadro de Características del PCAP con el fin de justificar la solvencia económica que indica dicho apartado”*.

Hasta en dos ocasiones, la mesa requiere a la hoy recurrente la acreditación de su solvencia económica mediante la aportación de las cuentas depositadas en el Registro Mercantil sin que ésta atienda el referido requerimiento.

En la primera ocasión, la empresa recurrente alega problemas informáticos derivados del mal funcionamiento de la Plataforma de Contratación para no presentar la documentación por esta vía obligatoria que, como apunta el órgano en su informe, no quedan acreditados.

En la segunda ocasión, la recurrente no subsana los defectos observados en su documentación, transcribiendo la parte dispuesta en el PCAP para acreditar la solvencia económica, así como la regulación del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (en adelante ROLECE):

“(…) En todo caso, la inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público acreditará frente a todos los órganos de contratación del sector público, a tenor de lo en él reflejado y salvo prueba en contrario, las condiciones de solvencia económica y financiera del empresario”.

En este sentido, razona el órgano de contratación que, si bien el certificado ROLECE pudiera ser un medio admisible para acreditar los requisitos de la solvencia económica, la expresión “a tenor de lo en él reflejado” que incorpora el pliego conduce a entender que pudiera no serlo como, precisamente, ocurre en el presente caso.



En el certificado ROLECE aportado por la hoy recurrente no constan las cuentas aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, tal como requiere el PCAP y se le ha requerido expresamente por parte de la Mesa de contratación.

En este sentido, debe recordarse la reiterada doctrina de este Tribunal conforme a la cual los pliegos son ley del contrato y como tal vinculan a los licitadores, que quedan obligados a presentar sus ofertas como exigen los pliegos y no como les resulte conveniente. Así, en la Resolución 808/2022 de 1 de julio, se indicó:

«Por otra parte, el licitador recurrente pudo impugnar el pliego en su momento si consideraba incorrecta la configuración de los requisitos de solvencia técnica por los motivos normativos que expone en su escrito de recurso. Pero no lo hizo, aquietándose a su contenido. Ciertamente, sobre todo licitador que se presente a un procedimiento de adjudicación pesan una serie de cargas para poder optar a la válida adjudicación del contrato. Una de ellas es, desde luego, la de presentar la oferta conforme a las exigencias de los pliegos que rigen la contratación. Los cuales, como se desprende del artículo 139 de la LCSP, constituyen la *lex contractus*. La sola presentación de la proposición supone *ex lege* la aceptación incondicionada por el licitador de las condiciones establecidas en los pliegos. Debe recordarse también la reiterada doctrina sentada por este Tribunal respecto de la imposibilidad de atacar los pliegos con ocasión del recurso contra el acto de adjudicación cuando en su momento no se impugnaron los mismos en el momento oportuno (doctrina igualmente aplicable cuando se impugna un acuerdo de exclusión por un licitador que no impugnó los pliegos). Así, tuvo ocasión de razonarse en la Resolución 294/2019, de 25 de marzo, en que dijimos: “Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en multitud de ocasiones acerca de la cualidad de *lex contractus* de los pliegos, una vez éstos adquieran firmeza. En este sentido se ha pronunciado la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2001 y otras resoluciones de este Tribunal: 178/2013, 17/2013, 45/2013 y más recientemente la Resolución 613/2018: ‘Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en multitud de ocasiones acerca de la cualidad de *lex contractus* de los pliegos, una vez éstos adquieren firmeza. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19



de Marzo de 2001 (Sección Séptima) y otras resoluciones de este Tribunal (178/2013, 17/2013 y 45/2013) en la que se afirma que ‘esta Sala Tercera ha recordado, en sentencia de 6 de febrero de 2001, la conocida doctrina jurisprudencial en cuya virtud el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como los que soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases, pues, en efecto, si una entidad licitante se somete al concurso tal y como ha sido convocado, sin impugnar, en ningún momento, las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su correspondiente oferta y prestando su consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carecerá de legitimación para impugnarlo después, contraviniendo sus propios actos, cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones que, obviamente, pretendía’. Este criterio se mantiene en la resolución 321/2013, donde, con cita de la 178/2013, se precisa que la falta de impugnación de los pliegos hace “inviabile la posibilidad de que se invoque posteriormente su supuesta improcedencia o ilegalidad para impugnar la adjudicación ya efectuada en favor de la proposición más conveniente a otro licitador, tanto más cuando que existe un trámite especialmente concebido para poder impugnar los citados Pliegos en su fase inicial mediante el recurso especial en materia de contratación contra ‘los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación’”».

La mera inscripción en el ROLECE no acredita la solvencia económica y financiera del licitador. El artículo 339 de la LCSP determina que en este podrán constar “cuando así lo solicite el interesado” los datos relativos a la solvencia económica y financiera, “*que se reflejarán de forma independiente de la clasificación que, en su caso, tenga el empresario*”. En definitiva, el ROLECE no puede servir de prueba de la solvencia económica y financiera si previamente, el licitador no solicita (y obtiene) la inscripción de los datos necesarios al efecto.

A mayor abundamiento, cabe destacar que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 77 de la LCSP, la clasificación surte efectos a efectos de la acreditación de la solvencia para contratar en los supuestos relacionados en él. Sin ánimo exhaustivo, es suficiente a los efectos pretendidos por el recurrente para contratos de obra y servicios, y siempre que se encuentre clasificado en el grupo y subgrupo que en función del contrato corresponda. Resulta evidente, de la concreción con la que el artículo 77 de la LCSP se expresa, que sus previsiones no pueden ser objeto de aplicación analógica.

Por consiguiente, no habiendo la actora acreditado la solvencia económica en los términos exigidos en los pliegos, debe declararse que su exclusión ha sido conforme a Derecho.

Séptimo. El segundo argumento contenido en el recurso se refiere a la motivación insuficiente del acuerdo de tener por retirada la oferta del recurrente adoptado por la mesa de contratación.

Con relación a ello, rechaza acertadamente el órgano dicha pretensión, señalando que la Mesa, de acuerdo con la redacción del acta 530/2022, de 22 de noviembre de 2022, fundamenta su decisión de proponer que se tenga por retirada la oferta de la empresa recurrente porque *“...se observa que no ha presentado las cuentas depositadas en el Registro Mercantil, tal y como indica el apartado 7.1 del Cuadro de Características del PCAP”*, motivo por el cual los integrantes de la Mesa acuerdan proponer la exclusión.

De acuerdo con ello, puede afirmarse que la Mesa expone de forma clara el motivo por el que acordó tener por retirada la oferta de la hoy recurrente cuál es la falta de acreditación de su solvencia económica de acuerdo con la redacción de los pliegos.

A la vista de lo cual, se puede comprobar que la Mesa motiva y justifica en la forma legalmente establecida la exclusión de la entidad recurrente, y por tanto no se incurre en el déficit de motivación alegado. Lo que conduce igualmente a la desestimación de este motivo.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,



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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. F.M.B., en representación de MULTISERVICIOS TECNOLÓGICOS, S.A., contra la resolución de la Directora General de la Guardia Civil de 31 de enero de 2023 de adjudicación del procedimiento “*Contratación del suministro, retirada de equipo a sustituir, instalación, pruebas y puesta en servicio de una unidad enfriadora de agua condensada por aire, en el Edificio de Cristal en C/ Salinas del Rosío, 33 en Madrid*”, expediente C/0053/A/22/6, convocado por la Jefatura de Asuntos Económicos de la Dirección General de la Guardia Civil del Ministerio del Interior.

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 multa prevista en el artículo 58.2 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 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES