



Recursos nº 70 y 96/2025

Resolución nº 350/2025

Sección 1ª

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

En Madrid, a 12 de marzo de 2025.

VISTOS los recursos interpuestos por D. J.C.O.F., en representación de DISTARMATEX, S.L., y D. M.S.S., en representación de SOLUCIONES EMOGEST, S.L., contra los pliegos del procedimiento de *“Adquisición y suministro de complementos de uniformidad, material y equipos necesarios para el correcto desempeño de sus funciones para dotar al personal especialista de las Unidades del Servicio Aéreo de la Guardia Civil”*, con expediente referencia A/0116/A/24/6, en relación con el lote 1, convocado por la Jefatura de Asuntos Económicos de la Dirección General de la Guardia Civil, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. En fecha 30 de diciembre de 2024 se publica, en la Plataforma de Contratación del Sector Público anuncio de licitación del procedimiento para Adquisición y suministro de complementos de uniformidad, material y equipos necesarios para el correcto desempeño de sus funciones para dotar al personal especialista de las Unidades del Servicio Aéreo de la Guardia Civil”, con expediente A/0116/A/24/6, en relación con el lote 1, convocado por la Jefatura de Asuntos Económicos de la Dirección General de la Guardia Civil.

Se trata de un contrato de suministros de un valor estimado de 1.622.397,67 euros, por procedimiento abierto, tramitación ordinaria, y sujeto a regulación armonizada.

Segundo. Con fecha de 16 de enero de 2025, se presenta por la mercantil DISTARMATEX, S.L. recurso especial frente a los Pliegos al entender que el tejido ignífugo solicitado para los dos artículos que componen el lote número 1, por sus características especiales y los parámetros que marcan en el pliego técnico es exclusivo de una empresa textil, lo cual



vulnera varios artículos de Ley de Contratos del sector Público, entre ellos y principal el artículo 1 que marca el objeto y finalidad de esta Ley, que determina que el fin es garantizar los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores. Según el recurso, aun no nombrando a la empresa fabricante del tejido, ni a la fabricante de las prendas, con el simple hecho de publicar las características técnicas de un tejido específico y exclusivo de un fabricante, está favoreciendo a un proveedor, descartando al resto de empresas que no tienen acceso a este tejido, pues se reseña en el pliego una descripción bastante precisa del tejido.

Con idénticos argumentos, la mercantil SOLUCIONES EMOGEST, S.L. presenta el 20 de enero de 2025 recurso especial frente a los pliegos. Entiende, además, que el asesoramiento recibido por el Servicio Aéreo y que se trasladó al servicio técnico para planificar el procedimiento de licitación y, también, durante la sustanciación de este, ha dado lugar a un expediente que falsea la competencia.

Ambas sostienen que no se ha realizado las consultas preliminares a las que se refiere el art. 115 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

Tercero. Previo requerimiento y traslado del recurso de la Secretaría de este Tribunal al Órgano de Contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquél, de fecha de 30 de enero de 2025.

Interesa el órgano de contratación la inadmisión de ambos recursos por cuanto las empresas recurrentes no han presentado oferta, y por tanto carecen de legitimación para presentar recurso. En cuanto a su posible impedimento de presentar oferta, se han realizado afirmaciones que no se han probado documentalmente, ni se sustentan conforme a los parámetros exigidos en el pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT). En concreto, ambas empresas deberían acreditar la patente de la exclusividad del tejido solicitado en el PPT, en favor de alguna empresa.



La Oficina Española de Patentes y Marcas es un registro público, y donde se pueden consultar las patentes inscritas para asegurar la exclusividad. Los recurrentes no aportan ningún certificado ni documento al respecto. Además, como ya se ha mencionado anteriormente, EMOGEST señala a una empresa concreta, la cual tendría una ficha técnica idéntica a lo solicitado en el PPT. Estas fichas técnicas son públicas, y podrían haber sido aportadas por EMOGEST, pero no lo realiza.

Por otra parte, y según el informe emitido por el Servicio de Abastecimiento de la Guardia Civil, las fichas técnicas que se solicitan no tienen unos parámetros exactos en cuanto a la composición del tejido. Es más, en los criterios de valoración de las muestras sujetos a juicios de valor, existen unos porcentajes de margen de tolerancia, que permiten cumplir con esos mismos parámetros exigidos.

Por tanto, no existe impedimento según el órgano contratante por el que las recurrentes no han presentado oferta a la licitación.

En caso de entrar a valorar ambos recursos, se remite a los informes remitidos por los servicios técnicos para cada uno de los recursos presentados (ANEXO II y ANEXO III), concluyendo que las alegaciones presentadas por las empresas recurrentes no prueban que los tejidos descritos en los anexos sean de exclusividad para su comercialización por una sola empresa.

Obra certificado del órgano de contratación de 10 de febrero de 2025 remitido a este Tribunal, en el que se constata que, una vez finalizado el plazo de presentación de ofertas el 3 de febrero de 2025, a las 09:00 horas, se han presentado ocho ofertas, sin que ninguna de las ahora recurrentes se haya presentado a la licitación.

Cuarto. En fecha de 30 de enero de 2025, la secretaria del Tribunal, por delegación de este, resuelve la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas. Según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Los presentes recursos, que deben calificarse como especial en materia de contratación, se interponen ante este Tribunal que es competente para resolverlos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. El artículo 13 del 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 establece lo siguiente: *“Podrá acordarse la acumulación de dos o más recursos en cualquier momento previo a la terminación, tanto de oficio como a solicitud del recurrente o de cualquiera de los interesados comparecidos en el procedimiento”*

Teniendo en cuenta que los recursos 70/2025 y 96/2025 tienen por objeto el PCAP y los argumentos esgrimidos tienen similitud, este Tribunal acuerda la acumulación de los dos recursos, ya que guardan identidad sustancial e íntima conexión.

El objeto de ambos recursos lo constituyen los Pliegos de un contrato de suministros que son susceptibles de recurso especial en materia de contratación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 44.2.a) de la LCSP, siempre que se trate de contratos de los comprendidos en el apartado 1 de este precepto. En concreto, el artículo 44.1 a) se refiere expresamente a los contratos de suministros cuyo valor estimado supera los cien mil euros.

Tercero. Los recursos especiales en materia de contratación se han interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50 LCSP en su apartado 1.b), a cuyo tenor:

“1. El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará: b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación”.



Es por lo que, habiéndose publicado el 30 de diciembre de 2024 y presentados sendos recursos los días 16 y 20 de enero de 2025, estos se han interpuesto dentro del plazo legalmente establecido.

Cuarto. En primer lugar, es preciso examinar si las entidades recurrentes ostentan legitimación de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, que señala 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.

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”.

Examinado el expediente se constata, con el examen del certificado de licitadores remitido por el órgano de contratación, que como éste informa, las empresas recurrentes no han presentado una oferta dentro del plazo de presentación.

Por tanto, al analizar la legitimación del recurrente que no presenta oferta, debemos recordar la interpretación que este Tribunal viene haciendo de lo señalado en el artículo 48 de la LCSP anteriormente citado, entre otras, en nuestra reciente Resolución 1229/2023, de 28 de septiembre (recurso 1084/2023), citada por Resolución 1506/2023, de 16 de noviembre, en la cual señalamos:

«Siendo ello así y dado que en modo alguno el recurrente justifica mínimamente que las cláusulas que impugna le hayan impedido presentar oferta en condiciones de igualdad, este Tribunal considera que carece de legitimación para interponer el recurso, al no reunir



los requisitos exigidos por el artículo 48 de la LCSP, tal y como se ha interpretado, entre otras, en nuestra Resolución nº 843/2023 y las que en ella se citan.

En efecto, en nuestra Resolución nº 843/2023 se señalaba: “Sobre la legitimación para la impugnación de pliegos, distinguiendo que se presente o no proposición, hemos indicado, entre otras, en la resolución nº 3/2023, de 13 de enero de 2023, cuanto sigue: ‘Tal como hemos expuesto en nuestra Resolución nº 1512/2022, de 1 de diciembre (Recurso nº 1451/2022) la doctrina de este Tribunal en relación con la legitimación activa de los recurrentes que no han presentado oferta en el procedimiento de contratación puede resumirse en dos consideraciones: “para recurrir los pliegos de una licitación, el empresario debe —como regla general con arreglo al artículo 50.1.b) de la LCSP— haber presentado proposición, pues sólo en este caso adquiere la expectativa de resultar adjudicatario del contrato que conforma el interés fundante de su legitimación; sin perjuicio de lo anterior, es preciso reconocer —excepcionalmente— tal legitimación al empresario que no haya concurrido a la licitación como consecuencia de condiciones discriminatorias incluidas en los pliegos que la rigen de cara a su admisión en ella, condiciones que son precisamente las que combata en su recurso’.

De forma más extensa, el criterio adoptado por este Tribunal se expone en los siguientes términos en la resolución nº 443/2021, de 23 de abril (recurso nº 295/2021): “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”.



Trasladado 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 este sentido, el Tribunal viene admitiendo excepcionalmente (por todas, Resolución 924/2015, de 9 de octubre) la legitimación del recurrente que no ha concurrido a la licitación cuando el motivo de impugnación de los pliegos le impide participar en el procedimiento en un plano de igualdad (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 junio 2013).

En efecto, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación por quien no ha tomado parte en la misma resulta necesario que la entidad recurrente, al menos, se haya visto impedida de participar en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia. En este sentido, y como afirma la Resolución 1166/2019 de este Tribunal: “La regla es que únicamente los operadores económicos que han presentado oferta al procedimiento, están legitimados para impugnar los pliegos rectores del mismo, pues solo estos pueden llegar a obtener la adjudicación del contrato. Ahora bien, esta regla general, tiene una excepción, en aquellos casos en que el empresario recurrente impugne una cláusula del Pliego que le impida participar en condiciones de igualdad con la correspondiente licitación. En este último supuesto, ha señalado este Tribunal que es necesario que exista en el recurrente una intención directa en participar en condiciones de igualdad con otros licitadores, de modo que debe justificarse esa intención en participar en el proceso. (Resoluciones TACRC 235/2018, 686/2019, 523/2019, 990/2019, entre otras)”.



Por todo ello, a la vista de los términos en los que se ha interpuesto el recurso, en particular, las cláusulas que se impugnan de los Pliegos, el recurso debe ser inadmitido con base en el artículo 55 b) de la LCSP».

La doctrina establecida por este Tribunal, para analizar la legitimación del recurrente que no presenta oferta, puede sintetizarse en que el recurso solo será admisible cuando el recurrente alegue y mínimamente justifica que la cláusula o cláusulas del pliego que impugna son nulas, discriminatorias y le impiden presentar oferta en condiciones de igualdad.

Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior, resulta que ambos recurrentes alegan, y mínimamente explican, que la definición de las condiciones técnicas que debe reunir el material, la tela de las prendas a suministrar, refiere a un único fabricante que presenta los tejidos de una textil que trabaja exclusivamente para ella. En ambos casos defienden su interés en participar en la licitación y la imposibilidad para ello, consecuencia de lo anterior. Sostienen que la definición de las características técnicas provoca una quiebra de ellos principios de igualdad y no discriminación.

Atendido lo anterior, procede reconocer legitimación a ambas recurrentes, pues alegan y justifican a dichos efectos, la existencia de circunstancias que les impiden participar en la licitación

Quinto. Entrando a resolver el fondo del asunto, la cuestión controvertida se contrae a resolver si como afirman las recurrentes las condiciones del tejido fijadas en los pliegos coinciden con la ficha técnica de un tejido específico y exclusivo de un fabricante.

La respuesta debe ser negativa ante la ausencia de toda prueba que respalde mínimamente la afirmación vertida en dicho sentido.

Ambas recurrentes coinciden en el vicio denunciado, incluso una de ellas identifica la empresa en cuestión pero ninguna aporta prueba de la coincidencia entre las características técnicas que identifican el material a utilizar en la fabricación de las prendas a suministrar y las fabricadas por una empresa tercera; por supuesto tampoco de que la fabricación se haga en exclusiva a favor de una sola empresa.



Ítem más, obra en el expediente un certificado de licitadores presentados a fin de plazo de presentación de ofertas, del cual se desprende que han sido ocho los presentados.

Las razones anteriores conducen a la desestimación del motivo de recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar los recursos interpuestos por D. J.C.O.F., en representación de DISTARMATEX, S.L., y D. M.S.S., en representación de SOLUCIONES EMOGEST, S.L., contra los pliegos del procedimiento de *“Adquisición y suministro de complementos de uniformidad, material y equipos necesarios para el correcto desempeño de sus funciones para dotar al personal especialista de las Unidades del Servicio Aéreo de la Guardia Civil”*, con expediente referencia A/0116/A/24/6, en relación con el lote 1, convocado por la Jefatura de Asuntos Económicos de la Dirección General de la Guardia Civil.

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 ella 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.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES