



Recurso nº 472/2014

Resolución nº 532/2014

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

En Madrid, a 11 de julio de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por D. R. R. G., en representación de la empresa GTD SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.U, contra el acuerdo de la Mesa de Contratación de la Guardia Civil de 3 de junio de 2014 por el que se acordó excluir a dicha empresa de la licitación del contrato de suministro para la “Adquisición de dos sistemas de vigilancia con cámaras térmicas, un sistema de control y visualización centralizado con sistemas de comunicaciones para uso en el Servicio Fiscal de la Guardia Civil en Melilla” (Expediente R/0001/A/14/6), el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. La Dirección General de la Guardia Civil convocó, mediante anuncios publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público, en el DOUE y en el BOE los días 1, 4 y 10 de abril de 2014, respectivamente, licitación para la adjudicación, mediante el procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de adquisición de dos sistemas de vigilancia con cámaras térmicas, un sistema de control y visualización centralizado con sistemas de comunicaciones para uso en el Servicio Fiscal de la Guardia Civil en Melilla, cuyo valor estimado es de 460.000 euros.

A dicha licitación concurren cuatro empresas, entre ellas, la recurrente.

Segundo. La Mesa de Contratación de la Guardia Civil (acta nº 83, documento 10 del expediente de contratación) procedió al examen de la documentación administrativa presentada por las empresas licitadoras el 20 de mayo de 2014, acordando dar traslado al Servicio Técnico de la documentación aportada por GTD, SISTEMAS DE

INFORMACIÓN, S.A.U para verificar si la misma se ajustaba a la solvencia técnica exigida en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).

El 26 de mayo de 2014 el Servicio de Armamento de la Guardia Civil emitió informe técnico en el que concluyó que la documentación remitida por la empresa recurrente (ISO 90001.2008) no cumplía con los requisitos exigidos en el PCAP.

A la vista del referido informe, el 27 de mayo de 2014 la Mesa de Contratación (acta nº 85, documento nº 10 del expediente) concedió a la empresa GTD SISTEMAS DE INFORMACIÓN, S.A.U plazo para subsanar la solvencia exigida en el apartado 7.2 del Cuadro de Características del PCAP.

Transcurrido el referido plazo de subsanación, la Mesa de Contratación, en su reunión de 3 de junio de 2014 (acta nº 86, documento 10 de expediente) acordó excluir de la licitación a la empresa recurrente, por no acreditar la solvencia exigida en el PCAP.

Dicha resolución fue notificada a la GTD SISTEMAS DE INFORMACIÓN, S.A.U a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público el 3 de junio de 2014.

Tercero. Previo anuncio ante el órgano de contratación, con fecha de 12 de junio de 2014 la empresa GTD SISTEMAS DE INFORMACIÓN, S.A.U interpuso recurso especial en materia de contratación contra el referido acuerdo de exclusión.

Cuarto. El órgano de contratación remitió a este Tribunal el recurso interpuesto, acompañado del informe al que se refiere el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP).

Quinto. Dado que el poder que figura en el expediente de contratación no confiere facultades a favor del compareciente para interponer recursos o reclamaciones en nombre de GTD SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.U ante la Administración General del Estado, la Secretaría del Tribunal confirió a la entidad recurrente trámite de subsanación, que fue cumplimentado el 23 de junio de 2014.

Sexto. La Secretaría del Tribunal, en fecha de 23 de junio de 2014, dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días

hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen, sin que ninguno de ellos haya evacuado el trámite conferido.

Séptimo. Con fecha de 27 de junio de 2014 la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió conceder la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación, por estimar que los perjuicios que podrían derivarse de la continuación del procedimiento son de difícil o imposible reparación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.1 del TRLCSP, por recurrirse un contrato de un órgano integrado en la Administración General del Estado.

Segundo. Es objeto de recurso un contrato de suministro sujeto a regulación armonizada que, por tanto, es susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1.a) y 15 del TRLCSP.

El acto recurrido es el acuerdo de exclusión de la licitación de la empresa recurrente acordado por la Mesa de Contratación, acto de trámite cualificado susceptible de recurso especial conforme al artículo 40.2.b), *in fine*, del TRLCSP.

Tercero. La entidad recurrente ha concurrido a la licitación y ostentan la legitimación exigida en el artículo 42 TRLCSP.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo establecido en el artículo 44.2.b) del TRLCSP, esto es, en el plazo de 15 días hábiles contados a partir del siguiente a aquél en el que la empresa recurrente tuvo conocimiento del acto impugnado.

Quinto. Consta en el expediente el anuncio del recurso al órgano de contratación previsto en el artículo 44.1 del TRLCSP.

Sexto. Se discute en el presente supuesto la suficiencia de la documentación aportada por la empresa recurrente a efectos de justificar la solvencia técnica exigida en los Pliegos.

El apartado 7.2 del Cuadro de Características del PCAP aplicable al contrato establece los siguientes requisitos de solvencia técnica:

“- Se acreditará la ISO 9001:2008 del fabricante de la cámara térmica a suministrar, para diseño, desarrollo y fabricación de equipos óptrónicos.

- Si el licitador no es el fabricante de la cámara a suministrar, acreditará además estar en posesión de la ISO 9001:2008 para comercialización de material electrónico relacionado con defensa o seguridad”.

Séptimo. La empresa GTD SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.U fundamenta su recurso en los siguientes argumentos:

1º. Resulta acreditado documentalmente que dicha empresa se encuentra en posesión de la certificación ISO 9001:2008 para *“Especificación, diseño, producción, mantenimiento y prestación de servicios de sistemas de información avanzados”* y para *“Especificación, diseño, producción, mantenimiento y prestación de servicios de equipos de componentes y sistemas”*, certificación de alcance más amplio, a su juicio, del exigido en el PCAP, pues incluye los servicios relacionados respecto de todo tipo de equipos, componentes y sistemas, incluidos, en su opinión, los relacionados con la defensa y la seguridad.

2º. En trámite de subsanación aportó nuevo certificado ISO 9001:2008 en el que se indica que dicho certificado es válido para *“Especificación, diseño, desarrollo, mantenimiento y prestación de servicios de sistemas de información avanzados”*, y *“Especificación, diseño, producción, mantenimiento, prestación de servicios y comercialización de equipos, componentes y sistemas”*, con lo que considera suficientemente acreditada su solvencia técnica.

3º. Que dispone de la certificación PECAL 2110 (diseño, desarrollo y producción) y PECAL 2210 (Extensión para software) con el mismo objeto que la correspondiente ISO

9001 (documento nº 1 de los aportados junto al recurso), de donde concluye que el objeto de la ISO que se aporta en el procedimiento cubre de manera efectiva el material electrónico relacionado con defensa o seguridad.

4º.- Que se encuentra inscrita en el Registro de Operadores de Comercio Exterior de Material de Defensa y Doble Uso (REOCE) del Ministerio de Economía y Competitividad (documento nº 2 de los que adjunta a su recurso) que, aunque no siendo un requisito exigido en el PCAP, acredita, a su juicio, estar en posesión de la solvencia técnica exigida.

Por su parte, el órgano de contratación, tras citar el artículo 145 del TRLCSP y recordar que los pliegos son la ley del contrato, reitera las consideraciones efectuadas por el Servicio de Armamento y Equipamiento Policial de la Guardia Civil en el informe técnico que sirvió de base al acuerdo de exclusión adoptado por la Mesa, reiterado por el posterior informe de 16 de junio de 2014, con arreglo al cual *“el objeto del contrato es la ‘adquisición de cámaras térmicas con un sistema integral para la vigilancia estática en un punto de la frontera española’. Las cámaras térmicas son equipos contemplados en el Real Decreto 844/2011, del Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa y tecnologías de doble uso. Por ello, dichas cámaras requieren para su exportación un documento de autorización del Ministerio de Defensa del país fabricante del mismo, que relaciona claramente el objeto del contrato con lo exigido en la ISO correspondiente ‘material electrónico relacionado con defensa y seguridad’, por lo que “la documentación exigida no cumple la solvencia técnica exigida”.*

Y se opone a la posibilidad de tomar en consideración nueva documentación aportada por la recurrente en la fase de recurso (los certificados PECAL 2110 y PECAL 2210, así como la certificación de inscripción en el REOCE), pues ello vulneraría los principios inspiradores de la contratación administrativa, en concreto el principio de igualdad entre los licitadores, al tiempo que se vulneraría el principio de seguridad jurídica del procedimiento, al tomarse en consideración documentación distinta de la que fue en su día aportada por la recurrente y que sirvió de base al órgano de contratación para fundamentar la decisión adoptada.

Octavo. Antes de entrar en el fondo del asunto se ha de valorar la procedencia de acceder a la prueba documental solicitada por la recurrente.

Consta en el expediente de contratación remitido que la oferta de GTD SISTEMAS DE INFORMACIÓN, S.A.U incluyó, a efectos de acreditar su solvencia técnica, “*compulsa del certificado ISO 9001:2008 de GTD Sistemas de Información*” y “*Certificado ISO 9001:2008 del fabricante de las cámaras OPGAL OPTRONIC así como traducción jurada al español del mismo*” (índice con el contenido del Sobre nº 1, página 1, y páginas 9 a 13 del documento 8.1 del expediente).

En el trámite de subsanación conferido GTD SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.U aportó un nuevo certificado ISO 9001:2008 (documento nº 8.3 del expediente de contratación).

En sede de recurso la empresa GTD SISTEMAS DE INFORMACIÓN, S.A.U aporta, solicitando sean admitidos como prueba de su solvencia técnica, dos nuevos documentos: “*Documento nº 1, Certificación del Sistema de Calidad del Ministerio de Defensa (Expte. Nº 9349/05/97/01) de adecuación de GTD Sistemas de Información S.A.U. a la norma PECAL/AQAP-2110/-2210 “Requisitos OTAN de aseguramiento de la Calidad para el Diseño, Desarrollo y Producción”/“Requisitos suplementarios OTAN de Aseguramiento de la calidad del software para ESPECIFICACIÓN, DISEÑO, DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN AVANZADOS. ESPECIFICACIÓN, DISEÑO, PRODUCCIÓN, MANTENIMIENTO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE EQUIPOS, COMPONENTES Y SISTEMAS”, y “Documento nº 2: Comunicación de la Subdirección General de Comercio Exterior y material de Defensa de Doble Uso de Resolución de Inscripción de la empresa GTD Sistemas de Información, S.A.U. en el registro Especial de Operadores de Comercio Exterior de material de Defensa de Doble Uso con el número 808”.*

Respecto de la admisión como prueba en el presente recurso de estos dos últimos documentos se ha de recordar que la función revisora del Tribunal determina que su enjuiciamiento se haya de limitar a la comprobación de si el acto recurrido (la exclusión de la recurrente de la licitación) es o no ajustado a Derecho, sin sustituir a la Mesa de Contratación en sus funciones ni poder, consecuentemente, atender a datos o

documentos que no fueron incluidos por los licitadores en sus ofertas o aportados en el trámite de subsanación conferido por la Mesa. Ello determina que el examen del Tribunal se haya de limitar necesaria y exclusivamente a los documentos incluidos en el expediente de contratación (en este concreto caso, en la oferta de la UTE recurrente y en la documentación aportada en trámite de subsanación), que son los que fueron considerados en su día por la Mesa de Contratación al acordar la exclusión impugnada, debiendo inadmitirse en fase de prueba documentos nuevos, aportados en sede de recurso, que (sin perjuicio de no estar mencionados en el PCAP a efectos de acreditar la solvencia técnica) no fueron aportados por la recurrente ni al tiempo de presentar su oferta ni al efectuar la subsanación de la misma, siendo éste un criterio consolidado del Tribunal (por todas, Resoluciones 196/2011, de 27 de julio, 236/2011, de 11 de octubre, o 475/2014, de 18 de junio).

Ello determina la inadmisión de los documentos nº 1 y 2 anexados al recurso.

Noveno. La inadmisión de los citados documentos 1 y 2 determina la improcedencia de que este Tribunal entre a conocer de las argumentaciones que la recurrente fundamenta en dichos documentos, concretamente, de los argumentos que con los números 3º y 4º se relacionan en el Fundamento de Derecho Séptimo, debiendo circunscribirse el examen del Tribunal, conforme a lo indicado, a la valoración de la adecuación a Derecho del acuerdo de exclusión adoptado en su día por la Mesa a la vista de los documentos incluidos por la recurrente en el sobre 1 de su oferta (documentación administrativa) y de los aportados en el trámite de subsanación conferido (argumentos 1º y 2º en los que se fundamenta el recurso).

La exclusión acordada se basa, como se ha expuesto, en la insuficiente solvencia técnica de la recurrente en punto a lo exigido en la cláusula 7.2 del PCAP para los licitadores que no sean fabricantes de la cámara objeto del contrato de suministro, concretamente, en la falta de acreditación por GTD SISTEMAS DE SEGURIDAD S.A.U del requisito de *“estar en posesión de la ISO 9001:2008 para comercialización de material electrónico relacionado con defensa o seguridad”*, requisito que, según se indica en el informe técnico de continua referencia, se justifica en la consideración de dicha cámara como material de defensa y tecnologías de doble uso y en su sometimiento al Real Decreto 844/2011, que determina que dichas cámaras dispongan para su exportación de un

documento de autorización del Ministerio de Defensa del país fabricante que relacione claramente el objeto del contrato con lo exigido en la ISO correspondiente “materia electrónico relacionado con defensa o seguridad”.

Del examen de la documentación administrativa presentada en su día por GTD SISTEMAS DE SEGURIDAD S.A.U se desprende que dicha empresa adjuntó, a efectos de acreditar la solvencia técnica exigida, un certificado ISO 9001:2008 relativo al campo de la *“especificación, diseño, desarrollo, mantenimiento y prestación de servicios de sistemas de información avanzados”* y de la *“especificación, diseño, producción, mantenimiento y prestación de servicios de equipos, componentes y sistemas”*, y una certificación ISO 9001:2008, ISO/IEC 90003:2004, referido a la actividad de la entidad OPGAL OPTRONIC INDUSTRIES LTD (fabricante de la cámara objeto de suministro, según indica la recurrente), *“en el campo de actividades siguiente: Diseño y producción de sistemas de imágenes térmicas y software embebido, ha implementado y mantiene un sistema de gestión que cumple con los requisitos de las normas siguientes: ISO 9001:2008, ISO/IEC 90003:2004”*.

Ninguno de los dos mencionados certificados acredita que la recurrente, como licitadora no fabricante del producto, estuviera en posesión de la certificación exigida para la comercialización de material electrónico específicamente relacionado con la defensa o la seguridad, como exige el apartado 7.2 del Cuadro de Características del PCAP por el que se rige el contrato. Frente a la concreción exigida en el PCAP (que, se insiste, vincula la solvencia técnica a la acreditación de habilitación para comercializar material electrónico de defensa o seguridad), no resulta atendible el argumento de la recurrente de que tal exigencia tenga que entenderse implícitamente cumplida con un certificado ISO que, por referirse a servicios de especificación y mantenimiento de todo tipo de equipos, componentes y sistemas, haya de entenderse que incluye también la comercialización de material de defensa y seguridad. Y ello porque, conceptuadas las cámaras objeto de suministro como material de defensa y tecnología de doble uso (apartado 15.d del Anexo I.1 del Real Decreto 2061/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de control de comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso, modificado por el Real Decreto 844/2011, de 17 de junio), su comercialización queda sujeta, además de a los requisitos generales, a los establecidos

en la normativa especial en materia de seguridad y defensa, concretamente a los artículos 31 y concordantes del citado Real Decreto 2061/2008, que exigen en la comercialización de este tipo de productos un documento de autorización del Ministerio de Defensa del país fabricante del producto. De ahí que el PCAP exija para acreditar la solvencia, en el caso de licitadores que no sean fabricantes del producto, una certificación ISO 9001:2008 específicamente referida a la comercialización de material relacionado con la defensa y la seguridad.

Por todo ello, la decisión de la Mesa de Contratación de considerar no acreditada la solvencia técnica de la recurrente y de conferirle un plazo de subsanación de tres días se ajustó plenamente al PCAP, y a lo dispuesto en el artículo 81.2 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).

En el trámite de subsanación conferido GTD SISTEMAS DE INFORMACIÓN, S.A.U tampoco acreditó la solvencia exigida en el PCAP. Efectivamente, aunque la empresa fue requerida para aportar, en trámite de subsanación, certificado ISO 9001:2008 para la *“comercialización de material electrónico relacionado con la defensa y seguridad”*, consta en el expediente de contratación (documento 8.3) que GTD SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.U aportó como documentación de subsanación un nuevo certificado ISO 9001:2008 acreditativo, según indicó la propia recurrente, de que su solvencia técnica *“no sólo cubre el diseño y la fabricación (denominada como producción en nuestro certificado), sino que cubre también las actividades de especificación y mantenimiento así como los servicios relacionados (entre los que se encuentra la comercialización) de todo tipo de equipos, componentes y sistemas, entre los que se encuentran incluidos, entre otros, los electrónicos”*, sin contener dicha certificación ninguna mención expresa a su habilitación para comercializar con material electrónico relacionado con la defensa o la seguridad, tal y como, de acuerdo con la normativa especial citada, exigía el PCAP.

Como ha señalado reiteradamente el Tribunal (por todas, Resolución 78/2013, de 14 de febrero), si bien es cierto que la jurisprudencia mantiene una postura contraria a un excesivo formalismo que conduzca a la inadmisión de proposiciones por simples defectos formales, en detrimento del principio de concurrencia que ha de presidir la contratación

pública (por todas, Resoluciones de este Tribunal 237/2012, de 31 de octubre, y 271/2012, de 30 de noviembre, e informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 26/97, de 14 de julio, 13/92, de 7 de mayo, y 1/94, de 3 de febrero, entre otros muchos), tampoco resulta exigible una subsanación de la subsanación, pues ello podría vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores (artículo 1 y 139 del TRLCSP), habiendo declarado este Tribunal en la Resolución 39/2011, de 24 de febrero de 2011 que *“parece claro que la Ley reclama que se conceda un plazo para la subsanación de los errores que puedan existir (y sean subsanables) en la documentación general presentada por las empresas que pretenden participar en una licitación pública. Pero una vez vencido dicho plazo, la Administración contratante decide su admisión o no al proceso de licitación en función de la documentación de subsanación recibida y procede a continuación dar paso a la fase siguiente del procedimiento. No cabe, por tanto, requerir un nuevo plazo de subsanación de nuevos defectos, ni aportar como prueba nuevos documentos no presentados en el momento procesal oportuno”*.

Debe concluirse por todo ello que la recurrente no acreditó la solvencia técnica exigida ni en la documentación incluida en su oferta ni en el posterior trámite de subsanación conferido, lo que, dada la imposibilidad de conferir nuevos trámites de subsanación, so pena de quebrantar el principio de igualdad de trato entre los licitadores, determina la adecuación a Derecho del acto de exclusión recurrido y la procedencia de desestimar el presente recurso especial.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. R. R. G., en representación de la empresa GTD SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.A.U, contra el acuerdo de la Mesa de Contratación de la Guardia Civil de 3 de junio de 2014 por el que se acordó excluir a dicha empresa de la licitación en el contrato de suministro para la “Adquisición de dos sistemas de vigilancia con cámaras térmicas, un sistema de control y visualización

centralizado con sistemas de comunicaciones para uso en el servicio Fiscal de la Guardia Civil en Melilla” (Expediente R/0001/A/14/6).

Segundo. Dejar sin efecto la suspensión del procedimiento de contratación.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de temeridad o mala fe en la interposición del recurso que justifique la imposición de la multa prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

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 dos meses, a contar desde el día siguiente a 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.