

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 8 de agosto de 2024

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de INSIGNA UNIFORMES, S.L., (en adelante INSIGNIA) contra el Acuerdo de la Mesa de Contratación de 11 de junio de 2024 por el que se le excluye del procedimiento de licitación para el lote 1 del contrato “Suministro de vestuario, calzado y diverso equipamiento para la Policía Local del municipio de Getafe”, número de expediente 2023000084, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Mediante anuncios publicados el 5 de enero de 2024 en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en dos lotes.

El valor estimado de contrato asciende a 1.123.966,95 euros y su plazo de duración será de cuatro años.

A la presente licitación se presentaron tres empresas, entre ellas la recurrente.

**Segundo.** - Analizada la documentación administrativa y valoradas las propuestas, el 19 de marzo de 2024, la Mesa de Contratación acuerda elevar al órgano de contratación, en relación con el Lote 1 del contrato, la propuesta de clasificación de las proposiciones presentadas y admitidas y la adjudicación de dicho lote a la entidad INSIGNA UNIFORMES, S.L.

El 18 de abril de 2024 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de SAGRES en el que solicita que se excluya a los otros dos licitadores por incumplir sus ofertas el pliego de prescripciones técnicas. Mediante Resolución 198/2024, de 16 de mayo, de este Tribunal se acordó la inadmisión del recurso por dirigirse contra un acto no susceptible de recurso especial.

A la vista del recurso, la Mesa de Contratación, en su sesión celebrada el 23 de abril de 2024 acordó no proceder a revisar la documentación presentada por INSIGNIA, propuesta como adjudicataria y encarga al Servicio el estudio de todos los aspectos señalados en el recurso presentado.

El 7 de junio de 2024 se emite informe por el Jefe de Policía Local, a través del cual, *en contra de lo inicialmente informado consideró:*

*“Tras revisar el recurso especial, citado en el párrafo anterior, volver a evaluar las muestras presentadas por las plicas nº1, nº2, y nº3, ver los antecedentes del expediente y valorar la situación actual, se llega a la conclusión de que hubo un error de hecho en la valoración de la memoria técnica de los criterios de adjudicación, al no cumplir la empresa INSIGNA UNIFORMES S.L., ni la empresa SATARA SEGURIDAD S.L., los requisitos mínimos exigidos en algunas prendas según el pliego de prescripciones técnicas, procediéndose a la retracción de actuaciones, quedando el cuadro de valoración de criterios sometidos a un juicio de valor y criterios objetivos de*

*la siguiente manera (..)* por lo que la Mesa, el 11 de junio de 2024, acuerda excluir las ofertas de INSIGNIA y SATARA SEGURIDAD del procedimiento y propone adjudicar el contrato a SAGRES.

El 11 de junio la Mesa de Contratación acuerda excluir del procedimiento de licitación a las empresas indicadas anteriormente.

El 8 de julio de 2023 INSIGNIA interpone recurso especial contra dicho acuerdo, solicitando la admisión de su oferta y la exclusión de SAGRES.

El 17 de julio de 2024 órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el 10 de mayo el informe técnico a que se refiere el artículo 56.2 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 (LCSP), solicitando la desestimación del recurso.

**Tercero.** - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida, para el Lote 1, por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 17 de julio de 2024, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión, de conformidad con lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP.

**Cuarto.** - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al propuesto como adjudicatario para el Lote 1 este contrato, SAGRES S.L, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. Finalizado el plazo no ha presentado alegaciones.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

**Segundo.** - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica excluida del procedimiento de licitación “*cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso*” (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

**Tercero.** - El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 11 de junio de 2024, notificado el 18 e interpuesto el recurso el 8 de julio de 2024, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.** - El recurso se interpuso contra un acto de trámite, adoptado en el procedimiento de adjudicación, que determina la imposibilidad de continuar el mismo, en el marco de un contrato de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.b) de la LCSP.

**Quinto.** - Alega la recurrente falta de motivación del acto por el que se acuerda su exclusión pues el informe en que se basa la Mesa, simplemente dice que no cumple los requisitos mínimos. El mismo funcionario que informó en su momento asignó a INSIGNIA la máxima puntuación, ahora cambia de criterio sin la menor motivación, solo indica que se aprecia un “error” pero no indica cuál. Ello exige una motivación más sólida si cabe, pues no se trata ya de emitir su opinión o criterio, sino de

sobreponer un nuevo criterio sobre aquél que ya ofreció en su día.

Expone que en visita realizada se les ofrece otro informe también del Jefe de Policía, de 10 de mayo de 2023, que es emitido con ocasión de contestar al recurso especial interpuesto por SAGRES en el que se indica que *“analizando, estudiando y contrastando la alegaciones efectuadas por la empresa recurrente, ha procedido a revisar el procedimiento, tomando conocimiento del error de hecho cometido en el Informe Técnico de Valoración de los criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor y, como consecuencia de todo ello, desde este Servicio se proceder a elevar a la Mesa de Contratación propuesta, como empresa adjudicataria en el presente expediente de contratación, a la única que presenta prendas que reúnen las especificaciones contenidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas publicado en la licitación, esto es Sagres S.L.”*

De este modo si lo que se considera erróneamente informado es lo referente a los criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor resulta improcedente la exclusión, sino lo lógico es una nueva valoración.

La decisión de excluir la oferta de INSIGNA en base a determinados defectos de las muestras carece por completo de sustento legal, pues no se trata de una cuestión de admisión, sino de valoración, de las ofertas.

Por otro lado, alega que el pliego no establece expresamente que la presentación de muestras que no se ajuste exactamente a las determinaciones del pliego haya que constituir automáticamente la exclusión de la oferta de que se trate. Nada impide que los reparos observados que son nimiedades fueran subsanados a requerimiento de la mesa o en fase de ejecución.

Señala que SAGRES, no ha aportado todas las muestras exigidas tal y como constata en el informe de 10 de mayo de 2024 (folio 4 del informe), por lo que carece de toda lógica que se adjudique el contrato a quién no ha presentado todas las

muestras y se excluya aquel que las presenta pero con algunos defectos, cuya actuación quiebra el principio de igualdad de trato entre los licitadores.

En concreto SAGRES no ha aportado muestras de las siguientes prendas:

- 1.- Impermeable.
- 2.- Chaleco antibalas de instructor, ni tampoco la funda blanca que se exige en el pliego.

Pero es más, dice que tuvo vista al expediente el 25/06/2024 en la que pudo comprobar que además las muestras aportadas por SAGRES no cumplen con el PPT en lo relativo a los siguientes aspectos.

1. Cazadora elástica: Se achaca como causa de exclusión de INSIGNA que la cazadora Windshell no tiene elasticidad. Sin embargo, no se tiene en cuenta que el pliego exige que los bolsillos delanteros se ajusten al Decreto 49/2023, de 3 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de uniformidad, equipo y medios móviles de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid, los cuales deben medir 35 centímetros, mientras que la muestra presentada por SAGRES los bolsillos son de 31 centímetros y por lo tanto no se ajusta al pliego.
2. Cazadora de entretiempo: Se achaca como causa de exclusión de INSIGNA que la manga de esta prenda no es conformada y el puño debe cerrar con velcro, sin embargo, la muestra presentada por SAGRES cuya oferta que sí que ha sido admitida tiene la manga recta, no conformada, y por tanto no se ajusta al pliego.
3. Escudos: Las muestras de SAGRES presentan un solo escudo de brazo cuando el decreto indica que debe haber dos diferenciados, uno para polos de 91x75 mm para polos y otro de 108x88 mm para prendas de abrigo.

Las muestras presentadas en dicha oferta, de un lado incluye únicamente en la cazadora elástica un escudo termosellado de 91x75mm, que debería pertenecer al polo, y no presentan el escudo de 108x88.

4. Cazadora de invierno impermeable: La causa de exclusión de INSIGNIA es que la muestra de esta prenda no presenta cremallera hidrófuga en la axila. Sin embargo, la muestra presentada por SAGRES no presenta ningún tipo de cremallera en la axila, además de no presentar cremallera hidrófuga en el bolsillo lateral. Item más, el pliego indica que la cremallera debe ser de 300 mm y la de SAGRES es de 160 mm. El pliego requiere bolsillo lateral inclinado hacia el centro de la prenda, sin embargo, el bolsillo lateral de la muestra presentada por SAGRES es recto, sin inclinación ninguna, con lo cual, tampoco cumple en este aspecto las especificaciones del pliego.
5. Calzado: Respecto al calzado no entra a valorar en detalle dado el ingente esfuerzo que implicaría pues la oferta de SAGRES ha incorporado 25 calzados distintos, de alrededor 6 marcas diferentes. Al respecto refiere que el pliego no admite variantes por lo que se le debió excluir por este motivo.

Por ello solicita la exclusión de SAGRES y que se adjudique el contrato a INSIGNIA por ser la más ventajosa. Solicita la suspensión del procedimiento de licitación hasta que se resuelva el recurso, que se conceda trámite de alegaciones a la vista del expediente administrativo y que se remita a este Tribunal la caja de muestras aportadas por el adjudicatario del contrato.

Por su parte el órgano de contratación, en cuanto a la falta de motivación del acto que acuerda su exclusión, indica que en el informe emitido por el Comisario Principal, de fecha 10 de mayo, ya se pusieron de manifiesto las siguientes cuestiones: *“El error de hecho cometido en el Informe Técnico de Valoración que se emitió con fecha 1 de marzo de 2024, al puntuarse las muestras de todas las empresas que se*

*presentaron a la licitación, obviando erróneamente las prescripciones que se exigían en el Pliego de Prescripciones Técnicas publicado y, como consecuencia de la revisión posterior que se realizó, motivado por el recurso interpuesto por la empresa Sagres S.L., hubo de procederse, tras una revisión sistemática de todas las muestras, a la exclusión de las empresas, que de forma generalizada, reiterativa y grave, no cumplían sistemáticamente con dichas prescripciones publicadas, ya que no se trataba de simples nimiedades, como ahora quiere hacer constar la recurrente Insigna, sino de verdaderos incumplimientos al pliego, pues las muestras presentadas por las empresas excluidas, de forma general, no cumplen con lo que se detalla, no tratándose de incumplimientos puntuales, específicos o concretos que se pudieran obviar, si no que se trata de prendas diferentes a lo que se pide en el pliego de prescripciones técnicas referido.”*

En cuanto a lo alegado por la recurrente sobre que la decisión de excluir una oferta en base a defectos de las muestras carece de sustento legal opone:

*“Que el Anexo II al Pliego de Prescripciones Técnicas, establece que para proceder a la valoración se deben de cumplir todos los requisitos que se establecen en los pliegos, lo que no cumple de forma general, Insigna Uniformes S.L., ni Satara Seguridad S.L., y para verificar esto, precisamente son necesarias las muestras que se piden, siendo el objeto principal y fundamental de las mismas demostrar que las prendas que se fabrican cumplen todos los requisitos exigidos en el PPT y no simplemente algo que se presenta para ser valorado, correspondiendo al responsable de dicha valoración excluir de la licitación a las empresas que no cumplan con el objeto principal del Pliego de Prescripciones, como así se hizo.”*

Sobre que únicamente Insigna es la empresa que ha presentado todas las muestras exigidas en el pliego, achacando que ni la empresa Sagres S.L., ni Satara Seguridad S.L., han aportado las muestras que se exigen, algo que no concuerda en nada con la realidad por dos motivos:

1º.- el Pliego no exige un número mínimo de muestras.

2º.- la empresa que más muestras presenta para su valoración es Sagres S.L., no es la empresa Insigna.

En cuanto a la falta de presentación de algunas muestras por parte de SAGRES, indica que no se exigía la presentación de muestras del impermeable. Por lo que se refiere al chaleco antibalas del Instructor dice que sí envió muestra y que curiosamente se da la circunstancia que es INSIGNIA la que no envió este chaleco antibalas.

Seguidamente, indicar que INSIGNA, alega que por parte de la empresa SAGRES, se han cometido unos incumplimientos en algunas muestras, lo que, sin dejar de ser cierto, debe indicarse que se trata de incumplimiento puntuales, concretos y muy específicos, como la longitud en alguna cremallera, o en los emblemas de los escudos de brazo, así como algún error en los puños de una prenda o mangas de otra.

Sobre el número de prendas remitidas por la empresa SAGRES de muestras de calzado, alegando que por remitir 25 muestras debería ser, excluida, algo del todo ilógico, teniendo en cuenta que es la única empresa que ha presentado muestras de calzado para todas las secciones operativas de la Policía, reguladas en el Pliego de Prescripciones Técnicas, como botas de motorista, de ciclismo, oficina, Operativos, etc.

Por lo tanto, se ratifica en lo ya informado que debe excluirse a las empresas INSIGNIA y SATARA ya que las muestras presentadas indican claramente que no cumplen con lo dispuesto en el PPT, no es que se trate de meros incumplimientos concretos y específicos, que puedan ser subsanados, sino que las prendas no cumplen de forma genérica y grave con las disposiciones del pliego.

Vistas las posiciones de las partes, en primer lugar, procede analizar la falta de motivación alegada por la recurrente del acto que acuerda su exclusión.

El 11 junio de 2024, la Mesa de Contratación acuerdo excluir a INSIGNIA por no cumplir los requisitos técnicos en algunas prendas. Consta en el acta que se da cuenta del informe emitido por el Comisario Jefe de la Policía Local de 7 de junio de 2024. Este informe se refiere a la valoración de las ofertas y en él se indica que se incorpora al expediente los informes de dicho Comisario, ambos de 10 de mayo de 2024, contestando las alegaciones presentadas por la empresa SATARA SEGURIDAD S.L. y el recurso especial en materia de contratación de la empresa SAGRES S.L., contra el acuerdo de la Mesa de fecha 19 de marzo de 2024, por el que se proponía al Órgano de Contratación la adjudicación del Lote 1 de este procedimiento a favor de INSIGNIA UNIFORMES S.L.

Precisamente en el informe que se emitió en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por SAGRES, en el que se alegaban varios incumplimientos de la oferta de INSIGNIA se concluye que incumple y por lo tanto no se le tenía que haber valorado su oferta. En él se detallan los incumplimientos de la oferta de INSIGNIA por lo que nos encontramos ante una motivación “in alunde” totalmente aceptada en el ámbito jurídico. Por ello no se puede concluir que el acto de exclusión esté falta de motivación. Prueba de ello es que la recurrente ha tenido conocimiento de los motivos de exclusión como pone de manifiesto en su escrito de recurso por lo que no se le ha generado indefensión.

Manifiesta la recurrente que si lo que se valoró erróneamente son los criterios sujetos a juicio de valor lo que procedía era una nueva valoración y no su exclusión. Sin embargo, esta conclusión es errónea pues para que se puedan valorar los productos ofertados es preciso que cumplan unas prescripciones técnicas por lo que si no cumplen deberán excluirse, que es lo que aquí ha sucedido. En este sentido el Anexo II del PCAP relativo a los criterios de valoración indica *“Cumplidos todos los requisitos que se establecen en los pliegos de prescripciones técnicas y cláusulas*

*administrativas, por parte de las empresas licitadoras, se adoptarán los siguientes criterios para la adjudicación definitiva del lote 1 y lote 2, que serán valorados de la siguiente manera (...)*

A juicio de la recurrente quiebra el principio de unidad de trato el que se le excluya del procedimiento por presentar muestras defectuosas y por el contrario no excluya al licitador que no presenta muestras. En concreto alega que no ha aportado muestras del impermeable y chaleco antibalas de instructor, ni tampoco la funda blanca que se exige en el pliego. Informa el órgano de contratación que no se exige que se presente muestra del impermeable y respecto al chaleco antibalas que sí presentó el mismo dándose la circunstancia que es precisamente INSIGNIA quién no presentó el chaleco.

Al margen de lo anterior, tal y como expone la recurrente, en el informe técnico de 10 de mayo se indica que SAGRES no presentó todas las muestras que figuran en detalle en el Pliego de Prescripciones Técnicas, siendo además un criterio de valoración, por ello, no se procedió a excluir a ninguna empresa por la falta de alguna de las muestras.

Efectivamente tal y como está configurado el pliego, las muestras forman parte de la documentación que se valora mediante criterios en función de juicio de valor, en estos criterios se valora por ejemplo la calidad de la confección, impermeabilidad, tacto, suavidad de apertura y cierre de las cremalleras, etc. por lo que la no presentación de muestras implica que no se valore dicho criterio y no su exclusión.

Esta redacción de los pliegos no es la más acertada pues hubiese sido más razonable exigir la presentación de muestras no vinculadas a los criterios sujetos a juicio de valor. Por lo tanto, la no presentación de muestras no implica la exclusión, cuestión diferente es que las prendas deban cumplir previamente con lo exigido en los pliegos.

En relación con los incumplimientos de prescripciones técnicas de la oferta de INSIGNIA se indican numerosos. Nos remitimos al informe de 10 de marzo por su extensión.

Es de destacar que la recurrente no niega que sus prendas incumplan tales requisitos. Por lo tanto, se concluye que el acuerdo del órgano de contratación de excluir a INSIGNIA es conforme a derecho. Se desestima la pretensión de la recurrente.

Sobre la oferta de SAGRES alega INSIGNIA incumplimientos tales como medidas de los bolsillos, la manga no está conformada, la medida de la cremallera de un bolsillo es inferior a la exigida, falta de escudos, la cazadora de invierno impermeable no presenta cremallera en axila, ni cremallera hidrófuga en el lateral, también realiza alegaciones sobre el calzado pero esta última alegación no se puede tomar en consideración dada la generalidad con que está planteada.

El órgano de contratación reconoce estos incumplimientos y los cataloga de incumplimientos puntuales, concretos y muy específicos, pero no aporta ningún razonamiento de por qué unos incumplimientos son puntuales para la oferta de SAGRES y para la oferta de INSIGNIA son incumplimientos graves, considerando además que ambas ofertas coinciden en algunos incumplimientos.

En consecuencia, a la vista de que la oferta de SAGRES incumple los requisitos exigidos en los pliegos, procede su exclusión del procedimiento.

Por lo tanto, se estima la alegación de la recurrente.

Como es sabido, los Pliegos conforman la Ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación y vinculan en sus propios términos, (Vid por todas STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid,

128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido. En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna.

Por tanto, los Pliegos constituyen la base del contrato y sus determinaciones las reglas conforme a las cuales debe ser cumplido al determinar el contenido de la relación contractual y no cabe relativizarlas, ni obviarlas durante el proceso de licitación.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

## **ACUERDA**

**Primero.** - Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de SAGRES contra el Acuerdo, de 19 de marzo de 2024, de la Mesa de Contratación por el que se propone elevar al órgano de contratación la clasificación de las proposiciones y la propuesta de adjudicación del Lote 1, del contrato de “Suministro de vestuario, calzado y diverso equipamiento para la Policía Local del municipio de Getafe”, número de expediente 2023000084, en los términos del fundamento de derecho quinto.

**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.

**Tercero.** - Levantar la suspensión acordada por este Tribunal el 17 de julio de 2024, para el Lote 1, prevista en el artículo 53 de la LCSP.

**Cuarto.** - Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.