



Recurso nº 336/2024 C. A. Castilla-La Mancha 22/2024

Resolución nº 550/2024

Sección 1ª

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

En Madrid, a 26 de abril de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. R.G.P. y D. M.S.P., en representación del compromiso de UTE TECNOLOGÍAS VIALES APLICADAS TEVA, S.L.-AERONAVAL DE CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES, S.A., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento “*Servicio de mantenimiento y conservación de instalaciones de control de tráfico (Sistema de Centralización Semafórica, Cámaras CCTV y Control Accesos mediante lectura de matrículas de vehículos)* y *Suministro, instalación y mantenimiento del equipamiento técnico e informático para la implantación de Zona de Bajas Emisiones (NEXTGENERATION EU)*”, con expediente 126/2022, convocado por el Ayuntamiento de Albacete, financiado con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 27 de septiembre de 2023 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio y pliegos para la licitación del contrato mixto del procedimiento “*Servicio de mantenimiento y conservación de instalaciones de control de tráfico (Sistema de Centralización Semafórica, Cámaras CCTV y Control Accesos mediante lectura de matrículas de vehículos)* y *Suministro, instalación y mantenimiento del equipamiento técnico e informático para la implantación de Zona de Bajas Emisiones,(NEXTGENERATION EU)*”, con expediente 126/2022, convocado por el Ayuntamiento de Albacete.

Dicho anuncio fue previamente publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 24 de septiembre de 2023.



Dentro del plazo establecido, concurrieron a la licitación las entidades: ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U.; KAPSCH TRAFFICOM TRANSPORTATION, S.A.U.; UTE EXTRALUX, S.A. Y ETRA BONAL, S.A.; SOCIEDAD IBÉRICA DE CONSTRUCCIONES ELÉCTRICAS, S.A.; y UTE TEVA S.L. Y ACISA, S.A.

De acuerdo a lo indicado en la cláusula primera del PCAP, este contrato será financiado con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PRTR), por lo que debe someterse a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea y a los actos fijados en virtud del mismo, y concretamente al Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y a las demás instrucciones o normativa que lo desarrollen.

Resulta de aplicación, adicionalmente, el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como cualquier otra norma que las complemente, modifique o sustituya.

Segundo. Con fecha 25 de diciembre de 2023, tras la apertura de la oferta económica y restante documentación relativa a los criterios evaluables mediante fórmula (ARCHIVO ELECTRÓNICO 3) la Mesa de contratación consideró que se encontraban en baja desproporcionada las siguientes ofertas:

- ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U.: en el subcriterio económico del **coste anual de mantenimiento** y en el subcriterio económico del **sistema de control de Zona de Bajas Emisiones**,



- UTE TEVA, S.L. Y ACISA, S.A.: En el subcriterio económico del **coste sobre cuadro de precios del Pliego de Prescripciones Técnicas**.

Dentro del plazo concedido al efecto, ambos licitadores justificaron su baja que fue expresamente admitida, procediéndose a continuación a la clasificación de las ofertas en fecha 19 de enero de 2024.

Tercero. Mediante Resolución de fecha 07 de marzo de 2024, del Excmo. Sr. Alcalde-Presidente, en virtud de la delegación de competencias atribuida por acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Albacete en fecha 22 de junio de 2023, se resolvió proponer adjudicataria a la mercantil ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U (en adelante EYSA).

Dicho anuncio de adjudicación fue publicado el día 7 de marzo de 2024 en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Cuarto. En fecha 17 de marzo de 2024 se interpone por la UTE TEVA, S.L. Y ACISA, S.A. recurso especial en materia de contratación frente a dicha resolución. Si bien articula cuatro motivos de recurso, lo cierto es que éstos se reconducen a invocar un incumplimiento por parte del adjudicatario de los pliegos rectores del contrato, por cuanto:

- presenta en su oferta un cuadro de precios unitarios que no coincide con las partidas indicadas en el presupuesto del PPT.
- la oferta presenta incoherencias entre precios unitarios y presupuesto total del criterio 2 “coste sistemas de gestión de zona de bajas emisiones”.

Quinto. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y 28.4 del Reglamento de los Procedimientos Especiales de Revisión de Decisiones en Materia Contractual y de Organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales (RPERMC). En él, se opone al recurso y solicita su desestimación, alegando que el recurrente yerra en su interpretación tanto de los pliegos como de la oferta presentada, invocando igualmente el principio de respeto a la discrecionalidad técnica del órgano de contratación como fundamento último para solicitar dicha desestimación.



Sexto. En fecha 25 de marzo de 2024 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, habiéndose presentado éstas por ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U. (EYSA) en fecha 3 de abril de 2024. En ellas, se opone al recurso interpuesto de adverso solicitando su desestimación

Séptimo. Interpuesto el recurso, la Sección 1ª de este Tribunal dictó acuerdo de fecha 4 de abril de 2024, en el que declara que prima facie no se aprecia causa de inadmisibilidad del recurso, sin perjuicio de lo que se acuerde en la resolución de este y mantiene 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 se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP, en lo sucesivo) y el Convenio de Colaboración suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales, de fecha 24 de septiembre de 2020, y publicado en el BOE de 3 de octubre de 2020.

Segundo. La tramitación del presente recurso se ha regido por lo prescrito en el Real Decreto-Ley 36/2020, en la LCSP y en el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC), habiéndose tramitado con preferencia y urgencia en esta sede por así venir exigido en el artículo 58.2 del RDL 36/2020 -precepto introducido por el apartado cinco de la disposición final trigésima primera del Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.



Tercero. Se impugna el acuerdo de adjudicación del contrato mixto, cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, acto susceptible de recurso al amparo de los artículos 44.2 c) y 44.1 a) de la LCSP.

Cuarto. Asimismo, se interpone por persona legitimada. Dispone al efecto el artículo 48 de la LCSP en su primer párrafo lo siguiente: *“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”*.

Al tratarse del licitador cuya oferta ha sido clasificada en segundo lugar, es claro que la UTE recurrente tiene legitimación para interponer el presente recurso.

Quinto. Por lo que respecta a la interposición del recurso en plazo, debe tomarse en consideración que esta impugnación se plantea frente al acuerdo de adjudicación de una contratación financiada con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Tratándose del acuerdo de adjudicación resulta de aplicación en este caso el plazo de diez días naturales, que establece el artículo 58.1 a) del RDL 36/2020, resultando del expediente de contratación que el acuerdo fue publicado el día 7 de marzo de 2024 y el recurso interpuesto el 17 de marzo de 2024 y, por tanto, dentro del plazo de 10 días naturales previsto en la norma.

En consecuencia, el recurso ha sido interpuesto en plazo.

Sexto. Tras el análisis de los requisitos de admisión del recurso, procede el examen del fondo del asunto, en el que la controversia se reduce a determinar si la oferta presentada por el propuesto adjudicatario incurre o no en las infracciones denunciadas por el recurrente.

En primer lugar, debemos analizar los requisitos impuestos en los pliegos con el fin de concretar el marco contractual de referencia. Una vez expuestos éstos, habrá de trasladarse su contenido al asunto concreto enjuiciado, si bien habrá de apuntarse, como se verá a continuación, el carácter limitado de dicho examen y traslación, al exigirse un juicio técnico-económico ajeno a las facultades de fiscalización que incumben a este Tribunal.



Por una parte, el Apartado 4.6 del Pliego de Prescripciones Técnicas señala con respecto al presupuesto:

Apartado 4.6.- “PRESUPUESTO SUMINISTRO, INSTALACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL NUEVO SISTEMA DE CONTROL DE ZONA DE BAJAS EMISIONES”

“El presupuesto del conjunto de todos los elementos a instalar en Policía Local y Sala Control de Ayuntamiento, los equipos de lectura de matrículas en calle, los dispositivos y redes de comunicaciones, junto con el software necesario para el correcto funcionamiento del sistema de control de accesos mediante lectura de matrículas, licencias, así como la pasarela-conexión necesaria con los programas y equipos de tramitación de denuncias existentes en Policía Local, con los requisitos mínimos requeridos en los anteriores apartados, ascenderá a la cantidad de 1.400.000 € (con IVA de 294.000 €, un total de 1.694.000 €).

Sobre dicha cantidad, 1.400.000 deberán realizar la baja correspondiente, tal y como en el Pliego de Cláusulas Administrativas se indica, dentro de los criterios objetivos de valoración.

Las ofertas deberán detallar en su oferta los precios unitarios de todos los equipos previstos para la completa instalación de este nuevo sistema. Estos precios se incorporarán al Cuadro de Precios del Pliego de Condiciones, a los que no se les aplicará la baja propuesta en general para el Cuadro de Precios, para los suministros que deban, en su caso, ser realizados durante todo el periodo de duración del contrato. Conforme se vaya ejecutando este proyecto, se irán conformando las facturas correspondientes. El presupuesto de base de cálculo, con carácter general, se indica en la siguiente tabla”.

A dicha previsión contractual se superpone la cita por ambas partes de la Consulta en Plataforma de Contratación del Sector Público, de fecha 09 de octubre de 2023, formulada por parte de la entidad EYSA, con el siguiente tenor:

Consulta: “En el punto 4.6 del PPT, página 58, se define el presupuesto para la implementación de la Zona de Bajas Emisiones. A partir de este punto se muestra una tabla en la que se definen una serie de ítems y sus precios unitarios generando el presupuesto base de 1.400.000 €, y por otro lado el licitador debe detallar los ítems y precios unitarios de éstos que conforman su solución propuesta. Nuestras dudas son:



1.- Las certificaciones mensuales para el abono de la ZBE se realizarán en base a la tabla de las páginas 58, 59 y 60 del PPT o se basarán en el detalle de ítems y precios facilitado por el licitador.

2.- El precio indicado en la tabla de las páginas 58, 59 y 60 del PPT es el precio máximo para los ítems que el licitador ofrezca y coincidan con los detallados en dicha tabla.”.

Respuesta vinculante de la Mesa u Órgano de contratación del Excmo. Ayuntamiento de Albacete:

“1.- Las certificaciones mensuales de los elementos que hayan sido ofertados para la implementación de la Zona de Baja Emisiones, equipos o programas instalados en ese periodo, se realizarán con los precios unitarios que hayan sido ofertados, incluyendo, en su caso, la baja económica propuesta en este apartado.

2.- En la página 58 del PPT, se indica que las ofertas deberán detallar “los precios unitarios de todos los equipos previstos para la completa instalación de este nuevo sistema. Estos precios se incorporarán al Cuadro de Precios del Pliego de Condiciones, a los que no se les aplicará la baja propuesta en general para el Cuadro de Precios...” Añadiendo: “El presupuesto de base de cálculo, con carácter general, se indica en la siguiente tabla”, en referencia al cuadro de precios de las páginas 58, 59 y 60. Por tanto, dado el carácter general de los ítem de dicho presupuesto, en la oferta, de forma individualizada, deberá indicarse el precio unitario de cada uno de los ítem que totalizan el importe que haya sido propuesto por el licitador en este capítulo, sin superar el presupuesto total para la implementación de la Zona de Bajas Emisiones, quedando de esta forma definido el precio de cada elemento para nuevos suministros.”

Y por último, para la valoración de las ofertas económicas se establecieron tres criterios evaluables en el apartado 10.2.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares:

“A.1.) PRIMER SUBCRITERIO: Porcentaje de baja a aplicar sobre el Coste anual base de contrato de mantenimiento (Ponderación 28 puntos).



A.2.) SEGUNDO SUBCRITERIO: Porcentaje de baja a aplicar en Sistema de Gestión de ZBE (Ponderación 25 puntos).

A.3.) TERCER SUBCRITERIO. Porcentaje de baja a aplicar sobre el Cuadro de Precios del Pliego de Prescripciones Técnicas, para los SUMINISTROS E INSTALACIONES durante el desarrollo del contrato. (Ponderación 19 puntos)”

Nótese que existe sobre este punto conformidad entre el recurrente y el órgano de contratación a la hora de indicar las cláusulas que marcan el presente examen, discrepando en su interpretación y aplicación en relación con la oferta controvertida, únicamente en relación con el llamado “segundo subcriterio: Porcentaje de baja a aplicar en Sistema de Gestión de ZBE (Ponderación 25 puntos)” toda vez que, ya adelantamos, la recurrente realiza una interpretación errónea del mismo y de la forma en que ha de aplicarse el porcentaje de baja propuesta (que además fue objeto de requerimiento de justificación por baja anormal).

Por lo tanto, debemos pasar a analizar si la oferta presentada por la adjudicataria cumple con lo transcrito y, por tanto, si la actuación del órgano de contratación se ajustó a los pliegos y al ordenamiento jurídico.

Séptimo. Sentado lo anterior, y en relación con el fondo de las alegaciones vertidas en las presentes actuaciones, debemos concluir la presente resolución señalando que el recurso se construye partiendo de una premisa errónea, por cuanto a diferencia de lo postulado por la UTE recurrente, el Cuadro de Precios propuesto para el Sistema de Gestión de la Zona de Bajas Emisiones está sujeto a la baja propuesta para el total de este sistema, de modo que el Cuadro de Precios del Sistema de la ZBE del adjudicatario no es el precio ofertado por el suministro inicial del Sistema de ZBE.

Es decir, como señala EYSA en sus alegaciones, cuando se solicite al adjudicatario la ejecución de una o varias de las partidas o equipos necesarios para la instalación de su Sistema de ZBE por reposiciones o obra nueva (Cuadro de Precios del Sistema de la ZBE del adjudicatario) se les aplicará la bajada porcentual ofertada para el SEGUNDO SUBCRITERIO (el 31,01% en el caso del propuesto adjudicatario) y, por el contrario, cuando solicite la ejecución de una o varias de las partidas o suministros del resto del Cuadro de Precios del



PPT se les aplicará la bajada porcentual ofertada para el TERCER SUBCRITERIO (el 32,01% en el caso del adjudicatario).

Por lo tanto, el conjunto de consideraciones vertidas por la recurrente con respecto a la presunta incoherencia alegada no es tal, toda vez que parte de una lectura errónea de las exigencias recogidas en los pliegos y, en consecuencia, deben correr suerte desestimatoria.

Asimismo, por otra parte, en lo concerniente al número de unidades de cada uno de los archivos y partidas necesarias para la instalación del Sistema de la ZBE, lo cierto es que de la lectura de las cláusulas transcritas no se deduce la exigencia postulada por la recurrente. Por el contrario, como señala EYSA en la página 6 de sus alegaciones, del propio objeto del contrato se deduce necesariamente que el número concreto de unidades a emplear será determinado en un momento posterior, esto es, en fase de ejecución, pues solo en ese momento se conocerá el número de unidades necesitado por el Ayuntamiento licitador.

Asimismo, EYSA en sus alegaciones justifica a partir del cuadro de precios del sistema de la ZBE incluido en su oferta, multiplicado por el nº de unidades necesarias para la instalación y puesta en marcha de su solución de ZBE propuesta y deducida la baja ofertada del 31,01% la coincidencia con el precio ofertado para el sistema de gestión de zona de bajas emisiones, por importe de 965.860 euros, precio total al que debe efectuarse el suministro. Como sostiene esta, los pliegos requieren ofertar una solución específica “ad hoc” del sistema de ZBE, siempre que se respeten las prescripciones técnicas mínimas del PPT y dentro del diseño de la solución específica podrá aprovechar parte de la infraestructura existente.

Lo expuesto debe entenderse sin perjuicio de que, tal y como aducen tanto el órgano de contratación como el propio EYSA, la adopción de una solución tan radical como la exclusión de un licitador del procedimiento de contratación por infracción del PPT exige un incumplimiento flagrante de los mismos, sin que baste la mera invocación de incongruencias como aquí ocurre. En concreto, y como ya señalamos entre otras en las Resoluciones 444/2022 de 7 de abril, o 715/2023, de 8 de junio, el incumplimiento del PPT por la descripción técnica contenida en la oferta ha de ser expreso y claro, sin que pueda exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de las prescripciones técnicas previstas en el pliego, sino exclusivamente aquellas descripciones técnicas que sean necesarias para que la mesa pueda valorar la adecuación



de la ofertas al cumplimiento del objeto del contrato. A mayor abundamiento, el hecho de que se supere el importe de alguna de las partidas en la oferta respecto de las consignadas en el PPT no es motivo de exclusión, pues los pliegos únicamente requieren que no se supere el presupuesto máximo por importe de 1.400.000 euros.

En consecuencia, como acertadamente concluye el órgano de contratación en la página 39 de su informe al recurso, en el presente asunto no concurren los requisitos previstos ni por la norma ni por la doctrina de este Tribunal para habilitar la exclusión de la oferta presentada por la empresa adjudicataria. No se aprecia una falta de concordancia con la documentación examinada y admitida, como tampoco se excede del presupuesto base de licitación; no se trata, al menos en un examen liminar de la misma, de una oferta incongruente, ni se opone de conformidad con lo apuntado ut supra a las exigencias mínimas técnicas del PPT, por lo que el recurso debe ser desestimado.

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.G.P. y D. M.S.P., en representación del compromiso de UTE TECNOLOGÍAS VIALES APLICADAS TEVA, S.L.-AERONAVAL DE CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES, S.A., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento “*Servicio de mantenimiento y conservación de instalaciones de control de tráfico (Sistema de Centralización Semafórica, Cámaras CCTV y Control Accesos mediante lectura de matrículas de vehículos) y Suministro, instalación y mantenimiento del equipamiento técnico e informático para la implantación de Zona de Bajas Emisiones,(NEXTGENERATION EU)*”, con expediente 126/2022, convocado por el Ayuntamiento de Albacete, financiado con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia,

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 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 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, 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 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES