



**Recurso nº 1279/2020 C.A. La Rioja 30/2020**

**Resolución nº 101/2021**

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

En Madrid, a 5 de febrero de 2021.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. D.F.M. en representación de SAPJE, S.L. contra el desistimiento del órgano de contratación del procedimiento “*Servicio de mantenimiento integral respetuoso con el medio ambiente y la salud laboral del Centro de Investigación Biomédica de La Rioja, CIBIR. Fundación Rioja Salud*”, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** La Fundación Rioja Salud, convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 14 de julio de 2020 (y, en la misma fecha, en el DOUE), licitación para la adjudicación, por el procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios de mantenimiento integral respetuoso con el medio ambiente y la salud laboral del Centro de Investigación Biomédica de La Rioja (CIBIR), Fundación Rioja Salud.

**Segundo.** Con fecha de 30 de julio del 2020, la ahora igualmente recurrente presentó recurso especial en materia de contratación contra los pliegos de la citada licitación. En su recurso, solicita “*Que se anule el criterio de adjudicación evaluable de forma automática, contenido en el punto 8 del Clausulado específico del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, designado como apartado 1.3., relativo a la calidad del servicio, por el que se asignan de 2 puntos por disponer del Certificado de Gestión energética ISO 50.001, y 2 puntos por disponer del Certificado de Seguridad de la Información ISO 27.001*”.

**Tercero.** Con fecha de 11 de septiembre del 2020, este Tribunal resolvió el citado recurso en el sentido de estimar el mismo y por consiguiente anular los criterios de



adjudicación del punto 8, apartado 1.3., del PCAP, referidos al hecho de disponer del Certificado de Gestión energética ISO 50.001, y de disponer del Certificado de Seguridad de la Información ISO 27.001.

**Cuarto.** El órgano de contratación, por resolución de 6 de octubre del 2020, y en ejecución de la anterior resolución de este Tribunal, acordó retrotraer el procedimiento de licitación del expediente número 40-7-2.01-0014/2020 al momento anterior a la aprobación de los pliegos; así como continuar con la tramitación del procedimiento de licitación con un nuevo número de expediente que iniciará todos los trámites de publicidad pertinentes para cumplir con el principio de transparencia.

**Quinto.** Sin embargo, mediante resolución de 29 de octubre del 2020, el órgano de resolución aprobó desistir del procedimiento (publicado en el DOUE el 6 de noviembre) con la fundamentación que se extracta a continuación:

*“A. Que, si bien los pliegos de la licitación se elaboraron teniendo en cuenta todos los requisitos y condiciones inherentes a un contrato de servicio de mantenimiento integral respetuoso con el medio ambiente y la salud laboral, con objeto de regular y definir el alcance y condiciones mínimas de prestación, procesos, explotación, mantenimiento, conducción, sostenibilidad con el medio, metodología, normativas a aplicar, recursos, etc., junto con la obligación de modificar los criterios de adjudicación, se ha puesto de manifiesto la necesidad de revisar algunos aspectos concretos de la licitación.*

*B. Que estos cambios obligan a iniciar un nuevo procedimiento de contratación.*

*El Director Gerente de Fundación Rioja Salud (G26325936), en ejercicio de las funciones que le han sido legalmente atribuidas*

**RESUELVE:**

**Desistir del procedimiento de licitación del expediente número 40-7-2.01-0014/2020, SERVICIO DE MANTENIMIENTO INTEGRAL RESPETUOSO CON EL MEDIO AMBIENTE Y LA SALUD LABORAL DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN BIOMÉDICA**



*DE LA RIOJA, CIBIR. FUNDACIÓN RIOJA SALUD, en base al artículo 152.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, iniciando un nuevo procedimiento de contratación”.*

**Sexto.** El 20 de noviembre del 2020, D. D.F.M., en representación de SAPJE, S.L., interpuso recurso especial en materia de contratación contra la citada resolución de desistimiento del órgano de contratación respecto del referenciado del procedimiento “Servicio de mantenimiento integral respetuoso con el medio ambiente y la salud laboral del Centro de Investigación Biomédica de La Rioja, CIBIR. Fundación Rioja Salud”, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de 30 del Sector Público.

**Séptimo.** Con fecha 27 de noviembre del 2020 se recibió el expediente administrativo y el informe relativo al recurso procedente del órgano de contratación.

**Octavo.** En fecha 30 de noviembre de 2020 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 recibido tales alegaciones.

**Noveno.** Por resolución de 9 de diciembre del 2020, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó la denegación de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de acuerdo con el artículo 46 de la LCSP y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 23 de septiembre de 2020 (BOE de fecha 03/10/2020)..

**Segundo.** El recurso se ha planteado contra un acto susceptible de ser impugnado por esta vía toda vez que nos encontramos ante un contrato de servicios cuyo valor estimado



supera los cien mil euros (artículo 44.1.a) de la LCSP), siendo específicamente objeto de impugnación el acuerdo del órgano de contratación de desistimiento de la licitación, acto expresamente recogido como recurrible en el artículo 44.2.b) de la LCSP, pues debe considerarse como acto de trámite adoptados durante la tramitación de la adjudicación que determina la imposibilidad de continuar el procedimiento

**Tercero.** En lo atinente a la legitimación para la formulación del recurso especial en materia de contratación, debe reconocerse ésta a la recurrente por cuanto sus derechos e intereses legítimos pueden verse perjudicados o resultar afectados por las decisiones del presente recurso (artículo 48 de la LCSP).

**Cuarto.** El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo establecido para ello (artículo 50 de la LCSP).

**Quinto.** El objeto del presente recurso es la impugnación por la empresa recurrente del acuerdo de desistimiento respecto del procedimiento de contrato de servicios servicio de mantenimiento integral respetuoso con el medio ambiente y la salud laboral del Centro de Investigación Biomédica de La Rioja, CIBIR, convocado por la Fundación Rioja Salud.

Concretamente el recurrente invoca, en apretada síntesis, que el desistimiento carece de base legal ya que los motivos por los que este Tribunal estimó el primer recurso eran subsanables (en particular, teniendo en cuenta que los archivos de las ofertas no se han abierto) y que la resolución del Tribunal ordenaba retrotraer las actuaciones precisamente para modificar los pliegos; y asimismo alega falta de motivación.

El órgano de contratación, en su informe, detalla que con posterioridad al acuerdo de retrotraer el procedimiento para la nueva redacción de los PCAP de acuerdo con lo resuelto por este Tribunal, se constataron tres cuestiones que afectaron a la licitación:

*“1º) En el apartado 8. TIPO DE PROCEDIMIENTO del clausulado específico, se recogía el siguiente criterio de adjudicación:*

*1.1.2- La oferta económica para las actuaciones específicas a realizar dentro del contrato, se valorará de 0 a 5 puntos, con el desglose siguiente:*



| <b>Apartado</b> | <b>Descripción</b>                                                                                                                       | <b>Puntuación máxima</b> |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| 1.1.2.1         | Revisión, reposición, actualización e instalación de luces de emergencia en el edificio CIBIR conforme al vigente Plan de Autoprotección | 2,80                     |
| 1.1.2.2         | Cambio de la iluminación y transformación a LED en zonas comunes del edificio CIBIR                                                      | 2,20                     |

Para cada uno de los apartados, la valoración se realizará por separado y utilizando el mismo tipo de fórmula:

*Oferta más ventajosa*

Puntuación de oferta: **puntuación máxima** x -----

*Oferta de cada licitador*

Se analiza este criterio y se observa que en el caso de que cualquier licitador, oferte alguna de estas actuaciones a precio cero, llevaría a una indeterminación matemática la fórmula de valoración. Y se toma la decisión de modificar la forma de valorar este criterio de adjudicación.

2º) La admisión del recurso y, en consecuencia, la paralización del procedimiento de contratación durante casi dos meses, trae consigo el retraso en la adjudicación y en la fecha prevista para la entrada en vigor del nuevo contrato, así como la modificación en la dotación presupuestaria por anualidades.

Por cuestiones de planificación de servicios y de eficiencia económica, asociadas a una duración mínima del contrato más corta para propiciar el principio de licitación continua de los contratos, el Órgano de Contratación y el Patronato de la Fundación plantearon



*modificar el plazo de licitación de este servicio, pasando de un período de cinco (5) años (tres (3) años de duración inicial y hasta dos (2) años más de prórroga), a un período de cinco (5) años (dos (2) años de duración inicial y hasta tres (3) años más de prórroga), sin que el valor estimado del contrato sufriera alteración.*

*3) La eliminación de un tercer criterio de adjudicación relacionado con certificados de calidad, compuesto por tres subcriterios que también se valoraban en el punto 8, apartado 1.3, del PCAP, junto con los criterios objeto de recurso 739/2020 estimado en la Resolución nº 976/2020 de este tribunal, que podrían ser objeto de nuevo recurso”.*

El informe del órgano de contratación detalla igualmente la incidencia de estas tres circunstancias en la documentación del expediente y concluye que las mismas “*Por todo ello, el Órgano de Contratación decide que lo más apropiado es desistir del procedimiento iniciado, justificado por que, si bien los términos de la licitación se ven alterados en algunos aspectos muy concretos, la modificación de buena parte de la documentación del expediente aconsejaba tomar esta decisión*”.

**Sexto.** Procedemos a analizar en primer lugar la alegación del recurso acerca de la falta de causa legal para acordar el desistimiento.

Con carácter previo al análisis de la cuestión es preciso reiterar el marco normativo y jurisprudencial que ampara la decisión del órgano de contratación de desistir de un procedimiento de adjudicación.

Establece el artículo 152 de la LCSP que:

*«1. En el caso en que el órgano de contratación desista del procedimiento de adjudicación o decida no adjudicar o celebrar un contrato para el que se haya efectuado la correspondiente convocatoria, lo notificará a los candidatos o licitadores, informando también a la Comisión Europea de esta decisión cuando el contrato haya sido anunciado en el «Diario Oficial de la Unión Europea».*

*2. La decisión de no adjudicar o celebrar el contrato o el desistimiento del procedimiento podrán acordarse por el órgano de contratación antes de la formalización. En estos casos*



*se compensará a los candidatos aptos para participar en la licitación o licitadores por los gastos en que hubiesen incurrido en la forma prevista en el anuncio o en el pliego o, en su defecto, de acuerdo con los criterios de valoración empleados para el cálculo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, a través de los trámites del procedimiento administrativo común.*

*3. Solo podrá adoptarse la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato por razones de interés público debidamente justificadas en el expediente. En este caso, no podrá promoverse una nueva licitación de su objeto en tanto subsistan las razones alegadas para fundamentar la decisión».*

En la hermenéutica de dicho precepto debe tenerse en cuenta el criterio sentado por la Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 11 de diciembre de 2014 (asunto C440/13), conforme a la cual *«De ese modo, el Derecho de la Unión no se opone a que los Estados miembros establezcan, en su normativa, la posibilidad de adoptar una decisión de revocar una licitación. Los motivos de dicha decisión de revocación pueden basarse así en razones, relacionadas en particular con la apreciación de la oportunidad, desde el punto de vista del interés público, de llevar a término un procedimiento de licitación, habida cuenta, entre otras cosas, de la posible modificación del contexto económico o de las circunstancias de hecho, o incluso de las necesidades de la entidad adjudicadora de que se trata. Una decisión de ese tipo puede también motivarse por el nivel insuficiente de competencia, debido al hecho de que, al finalizar el procedimiento de adjudicación del contrato en cuestión, únicamente quedara un licitador idóneo para ejecutar dicho contrato».*

Finalmente, por este Tribunal se ha sostenido en resoluciones como la 254/2019, 15 de marzo, *«el precepto [artículo 152 LCSP] recoge dos instituciones distintas, la renuncia y el desistimiento, como hemos manifestado en reiteradas ocasiones por este Tribunal. La renuncia, a diferencia del desistimiento, supone un cambio en la voluntad de la Administración de contratar la prestación, por razones de interés público y, por ello, es un acto de contenido discrecional. Ha de ser acordado –al igual que el desistimiento– antes de la adjudicación del contrato, para evitar lesionar derechos y no meras expectativas, y precisamente por su carácter discrecional el artículo 152.3 de la LCSP introduce como*



*cautela, para evitar fraudes en el procedimiento de adjudicación, la prohibición al órgano de contratación de promover una nueva licitación del objeto del contrato en tanto subsistan las razones alegadas para fundamentar la renuncia. Por el contrario, el desistimiento tiene un contenido por completo diferente, a diferencia de la renuncia no es un acto discrecional determinado por el cambio de voluntad de la Administración contratante, sino un acto reglado fundado en causas de legalidad y no de oportunidad. Por ello exige, como señala el apartado 4 del artículo 152 de la LCSP, la concurrencia de una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, que haga imposible continuar con la licitación hasta su adjudicación; y por ello el desistimiento, a diferencia de la renuncia, no impide la iniciación inmediata de un nuevo procedimiento de licitación con el mismo objeto. En relación con el desistimiento este Tribunal ha señalado (Resolución 323/2016, de 29 de abril) que: “se configura como un mecanismo que la Ley ofrece a la Administración para evitar la celebración de aquellos contratos en cuya preparación o procedimiento para la adjudicación se haya incurrido en defecto no subsanable, evitándose así que llegue a generar derechos y obligaciones para las partes. Este procedimiento, lógicamente, podrá ser utilizado por la Administración en todos aquellos casos en que concurran los requisitos que se exigen legalmente. Para que pueda acordarse válidamente, es necesario que esté basado, como se desprende del precepto transcrito, en defecto no subsanable, que se justifique la concurrencia de la causa en que se basa y que se produzca antes de la adjudicación del contrato”. En idénticos términos se pronuncia la Resolución de este Tribunal 697/2018 dictada en el recurso 622/2018». En resumen, el desistimiento debe fundarse en una causa de legalidad y, concretamente, en un defecto no subsanable que impida la normal terminación del procedimiento de adjudicación.*

Establecido lo anterior, debe precisarse igualmente que no estamos exactamente ante el supuesto de hecho previsto en el art. 152 de la LCSP. Dicho precepto prevé la posibilidad de que, una vez realizada la correspondiente convocatoria para una licitación pública, *motu proprio* desista del procedimiento, sobre la base de una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato.



La presente situación es diferente, pues la convocatoria ha quedado sin efecto debido a la apreciación, por este Tribunal, de un defecto precisamente en la preparación del contrato que no ofrecía más posibilidad que la de retrotraer las actuaciones. Ciertamente lo previsible será que vuelva a convocarse un nuevo procedimiento sobre la base de la aprobación de una nueva convocatoria y previa o simultáneamente la aprobación del correspondiente PCAP sin los vicios apreciados por este Tribunal, pero no estamos, por tanto, ante la situación de una convocatoria en vigor y no anulada de un procedimiento que, sin embargo, finaliza sin adjudicación por desistimiento del órgano de contratación.

Por consiguiente, razonablemente debe entenderse que no es aplicable directamente a la presente situación el art. 152 por no concurrir exactamente el presupuesto de hecho de dicha norma; lo cual no impediría en su caso, al menos por hipótesis, la aplicación del mismo por analogía si consideramos que existe identidad de razón, en particular para preservar los principios fundamentales por los que se rige la contratación pública.

No encontramos en el recurso un razonamiento específico, si quiera implícito, sobre la procedencia de aplicar, aunque sea por analogía, las previsiones del art. 152. Cabe señalar además que, en realidad, el órgano de contratación tal y como indica en su informe, pese a denominar su resolución como desistimiento, no pretende dejar de licitar el servicio, sino tan solo ajustar la contratación para resolver los defectos advertidos en el pliego y asimismo ajustar la contratación en sus aspectos temporales a las verdaderas necesidades actuales de la Administración, lo cual es por otro lado una exigencia de la eficiencia y la buena administración que es igualmente uno de los principios por los que debe regirse la licitación pública (art. 1 y 34.1 LCSP).

Pero, en cualquier caso, de las tres circunstancias mencionadas por el órgano de contratación en su informe, si bien la segunda (la conveniencia de ajustar la duración del contrato), en puridad no sería una causa para el desistimiento *per se*; sin embargo, la primera y la tercera sí claramente constituirían causa para el desistimiento de estar verdaderamente ante una convocatoria en curso de la que se pretende desistir, y no ante una convocatoria anulada y pendiente de nuevo acuerdo que inicie de nuevo la licitación.

La exigencia de suprimir el criterio de adjudicación consistente en disponer del Certificado de Gestión energética ISO 50.001, y de disponer del Certificado de Seguridad de la

Información ISO 27.001, claramente supone que estemos ante un vicio de anulabilidad no subsanable en el sentido del art. 152.4, pues no puede obviarse más que con la retroacción de actuaciones y aprobación de nuevos pliegos, tal y como se constató en la resolución de este Tribunal. Y, de igual modo, el hecho de que con posterioridad el órgano de contratación haya apreciado la existencia de una fórmula que en determinados supuestos diera un resultado indeterminado es claramente un vicio de los Pliegos cuanto menos de anulabilidad, que justificaría por sí sola el desistimiento del procedimiento al no ser subsanable por una vía meramente interpretativa.

A todo ello, además, debe añadirse que, como indica el órgano de contratación, realmente la decisión ha sido la de corregir estos aspectos del pliego y reformular la licitación que ha vuelto a convocarse, si bien con un número de procedimiento distinto. Ello da lugar a un resultado sustancialmente igual que el que se derivaría de la mera ejecución de la primera resolución de este Tribunal.

Por consiguiente, ya porque el art. 152 LCSP no es directamente aplicable al caso que nos ocupa, ya porque en todo caso al menos dos de las causas tenidas en cuenta por el órgano de contratación serían vicios al menos de anulabilidad que justificarían dicho desistimiento, debe desestimarse el recurso en este punto.

**Séptimo.** Resta por último analizar la falta de motivación que alega la recurrente en su recurso.

Ciertamente, la resolución objeto del presente recurso es particularmente parca en palabras, al establecer simplemente que *“se ha puesto de manifiesto la necesidad de revisar algunos aspectos concretos de la licitación”*. De esto el recurrente ha inferido que uno de los motivos era precisamente el vicio que sirvió de base a este Tribunal para estimar su primer recurso, mientras que en el informe del órgano de contratación se evidencia que han sido además otras las causas que han motivado dicha decisión, sin perjuicio de iniciar otro procedimiento para la contratación del mismo servicio.

Por tanto, podemos coincidir con el recurrente en que el órgano de contratación no ha motivado suficientemente su resolución, al no haber trascendido debidamente en la

misma (si quiera por referencia al expediente) los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión adoptada en su totalidad.

Sin embargo, no todo vicio formal ha de determinar necesariamente la anulación del acto, y las particulares circunstancias que concurren en el presente caso aconsejan no tomar tal drástica resolución. En primer lugar, tal vicio formal cabe entenderse subsanado, al menos en parte, con la explicitación de los motivos dado por el órgano de contratación en el informe con ocasión del recurso. En segundo lugar, siendo cierto que realmente con dicha decisión el órgano de contratación simplemente ha introducido ciertas modificaciones en el pliego previamente a iniciar una nueva licitación, el recurrente siempre mantiene la posibilidad de recurrir estos segundos pliegos y convocatoria (así como exigir en su caso, si procede, la responsabilidad patrimonial por los daños que se le hayan derivado, si hay legalmente base para ello), con lo que materialmente no hay indefensión alguna. Y, en todo caso, dado que como hemos señalado anteriormente hay base legal para el desistimiento, si entendemos aplicable al regulación del art. 152 LCSP, la anulación para retrotraer las actuaciones únicamente supondría dilatar el procedimiento para previsiblemente que se dictase la misma resolución incorporando lo que ya ha indicado el órgano de contratación en su informe, de modo que también las exigencias de economía procesal (STS de 10 de octubre de 1991, *“un elemental principio de economía procesal impide que se anule el acto cuando lógicamente se prevé que el nuevo vaya a ser igual que el anulado”*) llevan a la no procedencia de anular el acto por este motivo.

Por consiguiente, no se estima en atención a las citadas circunstancias que la insuficiencia de motivación sea de tal entidad que deba motivar la anulación del acto, por lo que debe igualmente desestimarse el recurso en este punto.

Todo ello sin perjuicio de recordar al órgano de contratación una vez más la necesidad de explicitar los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, en particular cuando la Ley impone el deber de motivarlas.

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. D.F.M. en representación de SAPJE, S.L. contra el desistimiento del órgano de contratación del procedimiento “*Servicio de mantenimiento integral respetuoso con el medio ambiente y la salud laboral del Centro de Investigación Biomédica de La Rioja, CIBIR. Fundación Rioja Salud*”.

**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 sanción 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 La Rioja, 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 10.1, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.