



Recurso nº 1598/2021 C.A. de La Rioja 36/2021

Resolución nº 1742/2021

Sección 1ª

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

En Madrid, a 2 de diciembre de 2021

VISTO el recurso interpuesto por D. I. G. T. actuando en representación de la entidad JIG EASY SERVICES, S.L., contra el acta de 28 de septiembre de 2021, que realiza la valoración de las ofertas presentadas por las licitadoras y acuerda elevar al órgano de contratación la propuesta de adjudicación del *“Contrato de servicios de control de accesos, limpieza, reparación ordinaria y mantenimientos de las instalaciones deportivas municipales de Alfaro (Polideportivo “La Molineta” y Pabellones Gonzalo de Berceo y Obispo Ezequiel Moreno)”*, expediente 2021/1905, tramitado por el Ayuntamiento de Alfaro, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de Alfaro, ha tramitado, por el procedimiento abierto, la licitación del *“Contrato de servicios de control de accesos, limpieza, reparación ordinaria y mantenimientos de las instalaciones deportivas municipales de Alfaro (Polideportivo “La Molineta” y Pabellones Gonzalo de Berceo y Obispo Ezequiel Moreno)”*.

El contrato no está dividido en lotes. El valor estimado del contrato es 1.823.339,94 euros, IVA excluido.



El anuncio de licitación fue objeto de publicación en el la Plataforma de Contratación del Sector Público el 9 de julio de 2021 y en el Diaro Oficial de la Unión Europea el 7 de julio del mismo año, documentos que obran en los archivos nº 13 y 15 del EA.

Segundo. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Tercero. De acuerdo con el PCAP y el PPT, el objeto del contrato es la prestación del servicio de control de accesos, limpieza, reparación ordinaria y mantenimiento de las instalaciones deportivas municipales de Alfaro (Polideportivo La Molineta, Pabellón Gonzalo de Berceo y Pabellón Obispo Ezequiel Moreno).

Consta acreditado en el expediente, documento nº 6 EA, que han presentado ofertas las siguientes entidades:

1. GESPORT GESTIÓN DEPORTIVA S.L.
2. JIG EASY SERVICES, S.L.
3. OCIO SPORT RIOJA S.L.U.

Cuarto. Como resulta del acta de la mesa de contratación de 28 de septiembre de 2021, se procedió a dar cuenta de la evaluación por el personal técnico de la explicación conferida en relación con el posible carácter desproporcionado de la oferta de una de las licitadoras.



También se tuvo por subsanada la documentación presentada por la ahora recurrente en relación con el Anexo III.

Y por último, se procedió a realizar la propuesta de adjudicación y a requerir a la empresa que obtenga la mejor puntuación la documentación necesaria a los efectos del Art. 150. LCSP.

Como refleja dicha acta:

CUARTO. - Propuesta adjudicación.

De conformidad con las valoraciones otorgadas a los licitadores por la Mesa de Contratación, en fecha 10 de septiembre de 2021 y, una vez justificada la oferta considerada desproporcionada, la puntuación total queda determinada:

	CRITERIOS				
	SUBJETIVOS	ECONÓMICO	CUALITATIVO TÉCNICO	MEDIOAMBIENTAL	PUNTUACIÓN TOTAL
	PUNTOS	PUNTOS	PUNTOS	PUNTOS	
OCIO SPORT RIOJA S.L.U.	26,00	48,93	6,64	4,00	85,57
GESPO RT GESTIÓN	29,00	50,00	16,00	4,00	99,00



N DEPOR TIVA S.L.					
JIG EASY SERVIC ES S.L.	28,00	49,08	6,64	4,00	87,72

Quedando la clasificación como sigue:

	PUNTUACIÓN	CLASIFICACION
	TOTAL	
OCIO SPORT RIOJA S.L.U.	85,57	3
GESPORT GESTIÓN DEPORTIVA S.L.	99,00	1
JIG EASY SERVICES S.L.	87,72	2

De conformidad con la clasificación resultante, la Mesa de Contratación acuerda proponer la adjudicación al mejor valorado:

GESPORT GESTIÓN DEPORTIVA S.L.

QUINTO.- Mejor valorado - Requerimiento de documentación.



De conformidad con lo establecido en el Pliego, la Mesa acuerda requerir el referido licitador para la presentación de la documentación necesaria para la adjudicación del contrato.

Siendo las once horas y treinta minutos en el día y lugar señalados en el encabezamiento, el Sr.

Presidente levanta la sesión, de todo lo cual, como Secretario de la Mesa de Contratación, doy fe.

En consecuencia, se acordó elevar la propuesta de adjudicación del contrato en favor de **GESPORT GESTIÓN DEPORTIVA S.L**

Quinto. La entidad aquí impugnante, JIG EASY SERVICES, S.L., dirige su recurso frente a dicho acta de 28 de septiembre de 2021.

Entiende que el subcriterio 2 de los económicos (Criterio cualitativo: de mantenimiento específico del césped) hace referencia a un criterio específico orientado al mantenimiento del césped, tal y como se detalla en el mismo epígrafe 23 del PCAP, que no estipula unos parámetros claros de valoración, puesto que, según la recurrente:

a. En el PPT al que hace referencia, no aparecen enumeradas de forma individualizada y cuantificada en tablas o similar, el número mínimo de actuaciones de mantenimiento que permita a todas las empresas por igual, conocer un número exacto como punto de partida para ofertar un incremento de actuaciones.

b. El PCAP no especifica en la citada cláusula qué tipo de actuaciones de mantenimiento son objeto de valoración, si son ordinarias o extraordinarias, de forma que puede entenderse que se valorarán con la misma puntuación actividades tan dispares como limpiar una vez al día una papelería o cepillar con maquinaria específica todo el campo de



fútbol de césped artificial. El coste tanto humano como material de ambas actuaciones son muy distintos y también lo es su impacto en el mantenimiento del césped.

Ello determina, a su juicio, que el pliego contenga una cláusula oscura, que no le puede perjudicar, por lo que concluye que *“el criterio de adjudicación que nos atañe (que se impugna indirectamente) es nulo de pleno derecho y con él todo el proceso de licitación, incluyendo el acuerdo de adjudicación aquí impugnado, por contravenir los principios de igualdad, transparencia y libre concurrencia que se plasman en el artículo 1 LCSP”*, interesando la estimación del recurso, con la consecuente declaración de nulidad del PCAP y retroacción de actuaciones.

Sexto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado del correspondiente informe.

En dicho informe, el órgano de contratación interesa la desestimación del recurso, por considerar que no concurre ninguno de los errores que se alegan de contrario.

En primer lugar, con cita de diversos pronunciamientos judiciales, considera que no puede ser admitida la impugnación que tiene por objeto el PCAP, dado que los mismos constituyen la Ley del contrato y vinculan, también, a la parte recurrente, que los aceptó.

En cuanto al criterio relativo al mantenimiento del césped, y tras la resolución de las dudas formuladas por la recurrente, se dice que:

Con lo que está bastante claro que lo que se valora es el incremento de actuaciones, de forma llana y sencilla. Otra cosa es la relación de la mercantil o sus trabajadores con el técnico de deportes, que no forma parte de la mesa (la composición de la esa está igualmente publicitada en PLACE) y que deciden ofertar un número de actuaciones que les resulta más beneficioso, o cómodo, o menos gravoso...o que conviene a su interés.



Así lo entendió el licitador que ha resultado adjudicatario.

Y lo cierto es que no existe oscuridad ni causa alguna de nulidad en la cláusula, salvo en los supuestos de nulidad de pleno derecho (con el carácter excepcional que caracteriza a la nulidad radical y con la interpretación restrictiva de que la misma ha de ser objeto), no cabe argumentar en un recurso especial supuestas irregularidades de los Pliegos cuando éstos no han sido objeto de previa y expresa impugnación (por todas, Resolución 502/2013, de 14 de noviembre)".

Por ello, considera que no existe causa de nulidad alguna, interesando la desestimación del recurso.

Séptimo. En fecha 3 de noviembre de 2021 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándole un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. En fecha 10 de noviembre de 2021 ha formulado alegaciones la entidad propuesta como adjudicataria, GESPORT GESTIÓN DEPORTIVA S.L., que interesa la desestimación del recurso, dado que, en su opinión, se están impugnando indirectamente los pliegos, fuera del plazo fijado para ello, sin que sea admisible la impugnación, en este momento, de un criterio de adjudicación no impugnado en tiempo y forma.

Además, sostiene que no hay oscuridad alguna en el criterio de adjudicación controvertido, al fijarse con claridad tanto el número de actuaciones de mantenimiento superiores al mínimo como su valoración.

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 46.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de La Rioja y publicado en el BOE el día 18 de agosto de



2012, cuya prórroga tácita se acordó por Resolución de 2 de febrero de 2016, de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, publicada en el BOE nº 36 de fecha 11 de febrero de 2016.

Y ello por haberse interpuesto el recurso con posterioridad a la entrada en vigor de dicha norma (Disposición Transitoria Primera.4 de la LCSP).

Segundo. El inicio del procedimiento y el plazo de interposición del recurso especial se regulan en el artículo 50 LCSP, y se desarrolla en el artículo 19 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Por lo que, en el caso que nos ocupa, debe considerarse que la interposición se ha formulado en plazo.

Tercero. El recurso se interpone en la licitación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es 1.823.339,94 euros, IVA excluido, por lo que el mismo es susceptible de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) LCSP.

En cuanto al acto recurrido, éste es el acta de 28 de septiembre de 2021 por el que se acuerda elevar al órgano de contratación la propuesta de adjudicación del contrato, **no** susceptible de impugnación conforme al artículo 44.2.b) LCSP. Dicho precepto dispone que:

2. Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias



anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.

La declaración de mejor oferta constituye un acto de trámite no cualificado, porque no decide sobre el fondo del asunto, pues el órgano de contratación no se pronuncia definitivamente sobre la adjudicación.

Se trata de una mera propuesta de adjudicación no ratificada, que no determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión, ni perjuicio irreparable a la recurrente. Este es el criterio asentado por este Tribunal, recogido entre otros en la Resolución 159/2019, de 6 de febrero de 2020, en cuyo fundamento de derecho segundo dijimos lo siguiente:

Sirva de ejemplo las recientes resoluciones de 11 de noviembre de 2019 y de 2 de diciembre de 2019 en las que, recogiendo múltiples antecedentes, dijimos:

“La Resolución 1052/2018, 16 de noviembre, dictada entre otras muchas en el mismo sentido, por este Tribunal señala que «en cuanto al acto recurrido, es regla general en nuestro derecho administrativo que contra los actos de trámite no cabe la interposición independiente de recurso administrativo –sin perjuicio de que puedan ser impugnados juntamente con la resolución o acto de terminación del procedimiento–, salvo que aquellos sean de carácter cualificado, bien porque decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, bien determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, o bien produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, como se establece en el artículo 112.1 de la LPACAP. Ello no obstante el hecho de que no sea posible la impugnación independiente de un acto de trámite no cualificado no produce indefensión al interesado, que puede impugnar la resolución o acto definitivo que pone fin al procedimiento aduciendo los vicios del acto de trámite. Este era igualmente el criterio recogido en el artículo 40.2.b) y 3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector



Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSPP). La nueva LCSP mantiene el criterio general de imposibilidad de recurso independiente contra los actos de trámite no cualificados en el primer párrafo de la letra b) del apartado 2, del artículo 44.2.b), si bien introduce una innovación destacable en el segundo párrafo de la citada letra del apartado 2, la referencia expresa como actos de trámite susceptible de impugnación separada de la resolución de los de admisión de candidatos o licitadores y de ofertas, atendiendo a la doctrina fijada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 5 de abril de 2017, en el Asunto C391/15, Marina del Mediterráneo, S.L. A la vista del citado precepto es necesario determinar si el acto aquí impugnado es un acto de admisión de oferta de aquellos a los que se refiere el artículo 44.2.b) LCSP, o es un acto de trámite distinto. De lo dispuesto en los artículos 150, 157 y 326.2, letras a), b), c) y d) de la LCSP, y 22.1 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (RD817/2009), resulta que en el procedimiento abierto de licitación no existe un trámite de admisión de ofertas, de modo que la mesa de contratación, si bien puede dictar actos administrativos expresos de exclusión de ofertas porque aquellas no se adecuan a lo establecido en la normativa de contratos o en los pliegos que rigen la licitación, no produce actos administrativos de admisión, sino que la consecuencia necesaria ex lege de que una oferta no haya sido excluida es que la misma continua –al no ser apartada– en el procedimiento de licitación, sin que esa continuidad precise de una declaración en tal sentido de la mesa de contratación. No existen pues en el procedimiento abierto actos de admisión de licitadores ni de ofertas, en los términos en que a los mismos se refiere el artículo 44.2.b) de la LCSP, siendo así que lo que aquí verdaderamente se recurre es el acto de la mesa por el que se clasifican las ofertas y la propuesta de adjudicación a favor del primer clasificado, acto que es de trámite no cualificado, por cuanto, como disponen expresamente los artículos 150.1 y 157.6 LCSP, la propuesta de mesa ha de ser aceptada por el órgano de contratación, sin que la propuesta de adjudicación cree derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración, pues el órgano de contratación puede rechazarla y no adjudicar el contrato de acuerdo con ella, motivando su decisión, de modo que el acto impugnado no decide directa o indirectamente el fondo del asunto, ni



determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión. En consecuencia, el acto no es recurrible, conforme al artículo 44.2.b) y 3 de la LCSP y 22.1. 4º del RPERMC, sin perjuicio de que los vicios de que adolezca el acto impugnado puedan hacerse valer en el recurso que se pudiera interponer bien por el propuesto como adjudicatario actual bien por otro licitador contra el futuro acto de adjudicación. Sobre la posibilidad de interponer recurso contra la decisión de la mesa de contratación por la que se propone al órgano de contratación la adjudicación del contrato en favor de un determinado licitador es reiterada pues la doctrina de este Tribunal que recuerda que no cabe la interposición de recurso especial en materia de contratación frente a la propuesta de adjudicación. De conformidad con el art. 157.6 LCSP, "la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración". En definitiva, el Acta de la Mesa de Contratación, que recoge la propuesta de adjudicación, que es el acuerdo aquí impugnado no contiene una decisión administrativa de admisión o exclusión de licitadores, y no crea derecho alguno a favor del licitador propuesto, por lo que este acto no es susceptible de impugnación por esta vía.

El art 22 del Reglamento regula los requisitos de admisión señalando que solo procederá la admisión del recurso cuando concurran los requisitos allí recogidos entre los que figura:"

Que el recurso se interponga contra alguno de los actos enumerados en el artículo 40.2 del texto refundido citado."

Por tanto, sin entrar analizar otras cuestiones planteadas en el recurso, este debe ser inadmitido".

Pues bien, en el presente caso, procede reiterar lo tantas veces sostenido por este Tribunal y acordar la inadmisión del presente recurso por dirigirse contra un acto no impugnable por estos cauces como es la propuesta de adjudicación.

En el mismo sentido, podemos citar la Resolución 920/2020 de 26 de agosto, dictada por este Tribunal en el recurso 722/2020.



Por lo tanto, nos encontramos ante una causa de inadmisión del recurso, prevista en el Art. 55.c) LCSP, cuando dispone que:

Artículo 55. Inadmisión.

El órgano encargado de resolver el recurso, tras la reclamación y examen del expediente administrativo, podrá declarar su inadmisión cuando constare de modo inequívoco y manifiesto cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) La incompetencia del órgano para conocer del recurso.*
- b) La falta de legitimación del recurrente o de acreditación de la representación de la persona que interpone el recurso en nombre de otra, mediante poder que sea suficiente a tal efecto.*
- c) Haberse interpuesto el recurso contra actos no susceptibles de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.*
- d) La interposición del recurso, una vez finalizado el plazo establecido para su interposición.*

Si el órgano encargado de resolverlo apreciara que concurre alguno de ellos, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 51.2, dictará resolución acordando la inadmisión del recurso.

En la medida en que nos encontramos ante una licitación de un contrato de servicios en el que el acto recurrido no es susceptible de impugnación, el presente recurso debe ser inadmitido, dado que se trata de defectos no susceptibles de subsanación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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



Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. I. G. T. actuando en representación de la entidad JIG EASY SERVICES, S.L., contra el acta de 28 de septiembre de 2021, que realiza la valoración de las ofertas presentadas por las licitadoras y acuerda elevar al órgano de contratación la propuesta de adjudicación del *“Contrato de servicios de control de accesos, limpieza, reparación ordinaria y mantenimientos de las instalaciones deportivas municipales de Alfaro (Polideportivo “La Molineta” y Pabellones Gonzalo de Berceo y Obispo Ezequiel Moreno)”*.

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 58.2 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.