



**Recurso nº 1743/2021 C.A. de La Rioja 41/2021**  
**Resolución nº 1894/2021**  
**Sección 1ª**

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

En Madrid, a 22 de diciembre de 2021

**VISTO** el recurso interpuesto por D. M. G. S. y D. D. P. C., en representación de SKIDATA IBÉRICA S.L. contra los Pliegos aprobados para regir la contratación del *“Suministro de un sistema integral de venta y control de accesos a las instalaciones de la estación de esquí de Valdezcaray”*, expediente 914/2021, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** El 12 de noviembre de 2021 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de la licitación de un contrato de suministro por la Alcaldía del Ayuntamiento de Ezcaray, para el suministro de un sistema integral de venta y control de accesos a las instalaciones de la estación de esquí de Valdezcaray, con un valor estimado de 132.231,41 euros.

**Segundo.** La licitación se somete a la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP en adelante), y, en cuanto no se encuentre derogado por ésta, al Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. En particular, los trámites a seguir en la licitación son los del procedimiento abierto, tramitación urgente.

La cláusula 3 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares señala expresamente que el procedimiento “será tramitado por la vía de urgencia, tal y como se ha acordado con la



aprobación del expediente”. Sobre esta materia señala la memoria justificativa que acompaña a la aprobación del expediente lo siguiente (apartado 4.c):

“El artículo 119 de la LCSP prevé la tramitación urgente de los expedientes cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público.

En este caso, dada la proximidad en el tiempo de la apertura de la temporada de esquí y la situación excepcional derivada de la crisis del Coronavirus, en la que el mercado tiene serios problemas de abastecimiento, sobre todo, en lo que a tecnología se refiere, resulta necesario ultimar lo antes posible la adjudicación del contrato para poder prestar el servicio adecuado, y en tiempo, a los usuarios de la estación, a través de la implantación del nuevo sistema de venta y acceso a la misma”.

Por su parte, el Pliego de Prescripciones Técnicas señala que el objeto del contrato es el suministro de un sistema *integral* de venta y control de accesos a las instalaciones de la estación de esquí Valdezcaray (apartado 1). Su anexo relativo a las “características técnicas” incide en la centralización en un único sistema de información de toda la gestión operativa y financiera de las instalaciones, en una única base de datos para todos los sistemas, con las condiciones que desarrolla dicho anexo (tales como “configuración centralizada” o “proveedor único”).

**Tercero.** El 22 de noviembre de 2021 se presentó por SKIDATA IBÉRICA S.L. recurso especial en materia de contratación contra los pliegos a que se sujeta la licitación. En el recurso se cuestiona la tramitación de la licitación por el procedimiento de emergencia y la inclusión de una serie de condiciones en los pliegos que limitarían la concurrencia.

**Cuarto.** De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente. El órgano de contratación remitió informe de 26 de noviembre de 2021, junto con los documentos obrantes en el expediente. También



remitió certificado haciendo constar la presentación de tres ofertas, entre las que se incluye la presentada por el recurrente.

**Quinto.** En fecha 20 de noviembre de 2021, la Secretaría del Tribunal envió copia del recurso a los interesados en el procedimiento, para que, pudiendo hacer uso de su derecho presentaran alegaciones, del que hizo uso TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA en el que solicitaba inadmisión o desestimación.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para conocer del mismo a tenor de lo establecido en el art. 46 de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), en virtud del convenio con la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre atribución de competencia, para resolver recursos especiales en materia de contratación (Resolución de 23 de septiembre de 2020, publicada en el BOE nº 262, de 3 de octubre).

**Segundo.** El recurso se interpone en la licitación de un contrato de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, por lo que resulta admisible al alcanzar el umbral del artículo 44.1.c) LCSP, y además el acto recurrido, los pliegos, es uno de los previstos para el recurso especial en el artículo 44.2, a) del mismo cuerpo legal.

**Tercero.** 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, dado que el recurso se presentó el 22 de noviembre de 2021, antes de que hubieran transcurrido quince días hábiles desde la publicación del anuncio de licitación.



**Cuarto.** Para completar el análisis de los requisitos procedimentales para la admisión del recurso, debe examinarse si la recurrente goza de legitimación para sostener sus pretensiones de nulidad del acuerdo del pliego rector del procedimiento de contratación, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP, en relación al artículo 50.1.b) de la misma norma.

El artículo 48 de la LCSP dispone que: "podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso".

Por su parte, el artículo 50 1. b) señala que: "Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho".

En relación a la legitimación para recurrir los pliegos de una licitación, este Tribunal ha señalado de forma reiterada la necesidad de que el recurrente haya participado en la licitación, o se haya visto impedido de hacerlo en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso especial en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia.

Por ello, con base en jurisprudencia tanto del Tribunal Supremo (sentencia de 21 de diciembre de 2001, Roj STS 10238/2001; sentencia de 5 de julio de 2005, Roj STS 4465/2005), como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencias de 8 de septiembre de 2005 –asunto C-129/04- y de 12 de febrero de 2004 – asunto C-230/02), se ha admitido la legitimación activa del empresario que impugna cláusulas del pliego que restringen su participación en la licitación o le impiden participar en condiciones de igualdad (por todas, resolución nº 994/2019, de 6 de septiembre).



En el presente caso, el recurrente es una de las entidades que ha concurrido al procedimiento de licitación, pues consta la presentación de su oferta el 22 de noviembre de 2021 en el certificado emitido por el órgano de contratación incluido en el expediente remitido al Tribunal, por lo que debe reconocerse su legitimación para la interposición del presente recurso.

**Quinto.** Se cuestiona en el recurso, en primer lugar, la cláusula del pliego que dispone la tramitación urgente del procedimiento, al amparo del artículo 119 de la LCSP. Considera el recurrente que esta decisión no se compadece con la concesión de un plazo de ejecución del contrato de 8 semanas desde la formalización del contrato, ni con la previsión de la renovación del control de accesos ya en el Plan de Sostenibilidad Turística en Destino de Ezcaray, de 12 de diciembre de 2020.

Añade que la justificación de la emergencia en la tramitación es insuficiente, dada la demora en la iniciación del procedimiento de cerca de un año por el órgano de contratación, y la irrelevancia de los motivos invocados teniendo en cuenta dicha demora (crisis del Coronavirus y problemas de desabastecimiento en el mercado).

Por su parte, el órgano de contratación explica que desde la publicación del Plan de Sostenibilidad Turística era necesaria la constitución de la Comisión de seguimiento y del órgano de apoyo a la misma, denominada Gerencia, lo que no se materializó hasta el 15 de julio del presente año.

Reitera la necesidad de una tramitación urgente para sustituir el control de acceso en el transcurso de la presente temporada, para poder comprobar la funcionalidad de los nuevos controles en condiciones reales de funcionamiento. En caso de retraso en la sustitución, se retrasaría el inicio de la campaña con importantes perjuicios económicos derivados de ello.

Explica que la incidencia del Coronavirus radica en que, ante la situación de incertidumbre generada, que de hecho en 2020-2021 motivó que no se abriera la estación, no se ha podido adoptar la decisión sobre la sustitución del control de accesos hasta tener mayor certeza sobre



la viabilidad de la temporada. Incide también en el factor climático, que igualmente habría pospuesto esta decisión.

Solo ante la certeza de la posibilidad de abrir la estación, teniendo en cuenta la situación sanitaria y las condiciones meteorológicas, se habría podido adoptar la decisión de sustituir los controles, que serían necesarios para mejorar el control de flujos de personas garantizando las medidas sanitarias requeridas en la actualidad.

Añade, finalmente, que el recurrente no ha invocado ningún perjuicio derivado de la tramitación urgente del procedimiento, por lo que se trata de una alegación de mera legalidad.

Por su parte el licitador TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA S.A. también considera justificada la tramitación urgente del procedimiento, teniendo en cuenta la duración de la temporada. Añade que el plazo de ejecución del contrato es únicamente un máximo, y admite reducciones que son valoradas como criterio de adjudicación, reducciones que de hecho han propuesto todos los licitadores, hasta 7 semanas respecto al plazo inicial de 8 en el caso de dos de ellos.

En esta materia, el artículo 119 de la LCSP establece que “[p]odrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes correspondientes a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público”, y que “[a] tales efectos el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, debidamente motivada”.

Cabe recordar que la aplicación del procedimiento de urgencia del artículo 119 de la LCSP exige, como ha señalado este Tribunal (Resoluciones 148/2012 y 149/12, ambas de 16 de julio), que exista una necesidad inaplazable -esto es, “la necesidad de atender un asunto de forma inmediata e ineludible-o que la adjudicación deba acelerarse por razones de interés público, siendo necesario que el expediente de contratación contenga la declaración de urgencia acordada por el órgano de contratación, debidamente motivada”. Todas ellas citadas en la Resolución de este Tribunal nº 152/2016, de 19 de febrero.



También conviene subrayar que esta tramitación puede aplicarse siempre que salvaguarden las garantías esenciales de los procedimientos de licitación, en la medida en que el acortamiento de plazos afecta especialmente a trámites internos, y no resulta relevante si el riesgo de falta de cobertura contractual que motiva la urgencia es o no atribuible al órgano de contratación (Resolución nº 885/2021, de 15 de julio).

Pues bien, en el presente caso estima este Tribunal que el órgano de contratación ha motivado suficientemente la existencia de circunstancias que obligan a una tramitación acelerada, pues tanto la situación sanitaria como los condicionamientos meteorológicos que afectan a esta instalación motivan una situación de incertidumbre sobre la materialización de la temporada de esquí que se mantiene hasta un momento muy cercano al inicio de dicha temporada.

Por otro lado, y aunque no resultaba relevante este argumento de la recurrente, también ha desvirtuado la falta de diligencia que se le achacaba, pues el Plan de Sostenibilidad Turística que preveía esta contratación en diciembre de 2020 requería de un desarrollo posterior.

Por lo demás, y en línea con la doctrina de este Tribunal que ha subrayado que esta tramitación urgente no debe redundar en una privación de garantías esenciales en el procedimiento de contratación, asiste la razón al órgano de contratación cuando subraya que la recurrente ni ha invocado ni ha acreditado ninguna privación de tales garantías o dificultades en su participación derivadas de la tramitación urgente.

Adicionalmente, no se aprecia incoherencia con otras disposiciones del pliego, pues se ha estipulado un plazo de ejecución que opera como un máximo pero se ha ponderado entre los criterios de adjudicación la celeridad en la ejecución del contrato mediante el acortamiento del plazo de entrega.

Por todo ello, este Tribunal estima que la urgencia en la tramitación ha quedado debidamente motivada en el expediente, y no ha privado de ninguna garantía esencial a los licitadores en el procedimiento, por lo que este motivo ha de ser desestimado.



**Sexto.** Por otro lado, el recurrente cuestiona varias cláusulas del pliego que, a su juicio, supondrían que únicamente existe una empresa (AXESS AG, que opera en España a través de AXESS IBÉRICA S.L.) en condiciones de ejecutar el contrato tal como ha sido licitado.

En particular, considera que diversas cláusulas incluidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas (relativas al objeto del contrato, características del ecosistema tecnológico solicitado, características técnicas, entre otras), exigen una base de datos única, que centralice toda la información en un solo servidor, y procedente de un proveedor único, lo que solo podría proporcionar una empresa concreta.

En este sentido, apunta especialmente a la condición 14 de dicho pliego, que exige que todos los sistemas solicitados estén “desarrollados por una única empresa, evitando duplicidades de bases de datos e interfaces innecesarios”. También subraya la importancia de la exigencia de una tecnología para el control de salida de la estación a través de “flap”, terminología utilizada específicamente por dicha entidad.

El órgano de contratación considera que se trata de alegaciones genéricas y conjeturas, no acreditadas, y que no detallan de manera concreta dónde se establece una restricción a la competencia. Además, remarca que la empresa identificada por la recurrente no ha participado en la licitación, y en su lugar han concurrido tres empresas cuyas ofertas no han sido excluidas, por lo que no cabe apreciar ninguna restricción a la competencia.

En cuanto al licitador TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA S.A., considera que en el mercado existen diversas soluciones técnicas que cumplen con el requisito de integración impuesto en el pliego, y también incide en la presentación de tres ofertas.

Por ello, resulta estéril la discrepancia del recurrente con los criterios de adjudicación y sus apreciaciones sobre el mayor o menor acierto de su aplicación en relación con ejemplos concretos de ofertas, en la medida en que respetan el mínimo legal de puntuar en un 51% al



menos la calidad de las ofertas, y tampoco se argumenta que la valoración que resulta de los criterios económicos resulte en una valoración desproporcionada o irracional.

En esta materia, señala el artículo 126 de la LCSP: “Las prescripciones técnicas a que se refieren los artículos 123 y 124, proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia”.

A este respecto, tanto este como otros Tribunales con competencia en materia de contratación pública parten de la existencia de un amplio grado de discrecionalidad por parte del órgano de contratación a la hora de definir las características técnicas de los contratos. Así se ha señalado (resolución 548/2014, reiterada en la 1026/2018): “debe partirse de la existencia de un amplio margen de discrecionalidad para el órgano de contratación a la hora de definir los requisitos técnicos que han de exigirse. Cabe citar en este sentido el informe de la Junta Consultiva de Navarra 2/2009: “La determinación de los criterios técnicos en los pliegos, así como su aplicación concreta por la mesa de contratación, son libremente establecidos por las entidades adjudicadoras de contratos públicos, dentro de los límites de la ciencia y la técnica, por ser ellas las que mejor conocen las necesidades públicas que deben cubrir y los medios de los que disponen y que no son susceptibles de impugnación, salvo en los casos de error patente o irracionalidad”.

Pues bien, aplicando tales criterios al caso presente, los requisitos cuestionados parecen responder, según la motivación contenida en el propio Pliego de Prescripciones Técnicas y en la Memoria Justificativa, a una mejor solución técnica en la satisfacción de la necesidad a que se orienta el contrato, en aras del interés público, de modo que el sistema de control de accesos sea más operativo y no genere problemas en su implementación por la diversidad de configuraciones, proveedores y plataformas. Se trata de una alternativa por la que el órgano de contratación puede razonablemente optar dentro del margen de apreciación que le corresponde, considerando las necesidades públicas que debe cubrir.



En esta línea, el recurrente no ha identificado ningún punto concreto que resulte manifiestamente erróneo, irracional, arbitrario o claramente orientado a limitar la concurrencia y seleccionar a un licitador concreto cuyo producto sería el único que satisfaría las necesidades del pliego, hasta el punto de que la empresa que la recurrente identificaba como la única posible no ha concurrido a la licitación, y existen tres ofertas presentadas que no han sido excluidas, por lo que cabe razonablemente deducir que los licitadores han estado en condiciones de configurar técnicamente sus ofertas con los requisitos impuestos en el pliego a través de las soluciones técnicas existentes en el mercado, sin limitación de la competencia, como por otro lado confirma de manera expresa uno de los licitadores en las alegaciones formuladas ante este Tribunal.

Por todo ello, también este segundo motivo debe ser desestimado, y la actuación recurrida confirmada en su integridad.

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. M. G. S. y D. D. P. C., en representación de SKIDATA IBÉRICA S.L. contra los Pliegos aprobados para regir la contratación del *“Suministro de un sistema integral de venta y control de accesos a las instalaciones de la estación de esquí de Valdezcaray”*.

**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 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 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.