



**Recurso nº 1341/2022**

**Resolución nº 1447/2022**

**Sección 1ª**

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

En Madrid, a 17 de noviembre de 2022

**VISTO** el recurso interpuesto por D. A.B.G. y D. M.T.G., en representación de SCHINDLER, S.A., contra los pliegos del procedimiento para la contratación del “*Servicio de mantenimiento de aparatos elevadores y asimilados en edificios del servicio público de justicia adscritos al Ministerio de Justicia*”, expediente ASE/2022/103, convocado por dicho Ministerio, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** La Junta de Contratación del Ministerio de Justicia, en su sesión de 7 de septiembre de 2022, acordó la aprobación del expediente ASE/2022/103 para la contratación del servicio de “*Mantenimiento aparatos elevadores y asimilados en edificios del servicio público de justicia adscritos al Ministerio de Justicia*” por los trámites del procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada. Así mismo, se acordó la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares, del de prescripciones técnicas y la apertura del procedimiento de adjudicación.

**Segundo.** Se ha publicado el correspondiente anuncio de Licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 15 de septiembre de 2022, en el BOE y en el DOUE el 16 de septiembre posterior. El valor estimado del contrato es de 7.784.812,80 €.

La fecha máxima para la presentación de ofertas es el 18 de octubre, una vez ampliado el original con la publicación de nuevo anuncio tras incluir nota informativa con los contactos para gestionar las visitas a las instalaciones. Una vez finalizado el plazo establecido para ello, se han presentado dos ofertas al procedimiento, según certificado que obra en el expediente, entre las cuales no figura la de la recurrente.



**Tercero.** El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares contiene en el apartado 26.1, entre los criterios objetivos de adjudicación del contrato, que suman en total 100 puntos, la mención siguiente:

- a. *“Modernización de equipos: hasta 30 puntos. Se valorará la idoneidad de las soluciones ofrecidas por el licitador para modernizar las instalaciones y los aparatos elevadores, obligado por el avance de la tecnología, los cambios normativos en materia de edificación, seguridad y accesibilidad, y el desgaste propio de unas instalaciones usadas diariamente de forma intensiva, todo ello en orden a garantizar un ciclo de vida más duradero, la seguridad e integridad física de los usuarios, la seguridad de los elementos estructurales del ascensor, la accesibilidad de los discapacitados y un ahorro en los costes de mantenimiento....*
- b. *Medidas de eficiencia energética: hasta 10 puntos. Se valorará la idoneidad de las medidas de eficiencia energética para los aparatos elevadores, sin obra civil, como la instalación de validadores de frecuencia, modernización del sistema de rodadura, sistemas de recuperación de energía, etc. Se acompañará, entre otros extremos que decida incluir el licitador, de los presupuestos pormenorizados en los que se indiquen exclusivamente los costes de los equipos, sistemas y materiales, impuestos excluidos, con cargo al precio del contrato.”*

La identificación de los aparatos elevadores objeto de mantenimiento en el contrato, y por tanto, susceptibles de recibir tales medidas de modernización y eficiencia, se recoge en el anexo II del PPT, que recoge el inventario de aparatos de acuerdo con unos cuadros que ocupan 23 folios, para recoger los 515 ascensores -en número de 370- y demás aparatos -4 escaleras mecánicas, 42 salvaescaleras, 6 plataformas y 93 puertas- afectados.

Respecto de cada uno menciona su ubicación -se han computado 146 ubicaciones en alrededor de 100 poblaciones, el número de unidad, el número de registro, su marca, el tipo, su carga máxima y la fecha de instalación, conforme a la muestra siguiente:



| SEDE DEL IML DE BADAJOZ. Avenida de Elvas, s/n – Campus Universitario |      |       |           |        |            |
|-----------------------------------------------------------------------|------|-------|-----------|--------|------------|
| UNIDAD                                                                | RAE  | MARCA | TIPO      | CARGA  | FECHA INST |
| XJ243                                                                 | 9964 | ORONA | Eléctrico | 975 Kg | 1/1/2009   |

Por otro lado, la cláusula 11 del pliego contiene sobre la solicitud de información mención a que cabrá que el órgano de contratación *proporcione “aquella información adicional sobre los pliegos y demás documentación complementaria que estos soliciten”* con posible ampliación de plazo de presentación de ofertas en tal caso.

Además, el PPT entre sus condiciones generales, 1.3, añade que:

*“No obstante, durante el plazo de presentación de ofertas los licitadores podrán solicitar a los responsables de las Gerencias Territoriales autorización para acceder a los edificios en que se encuentren ubicados los aparatos elevadores e instalaciones electromecánicas en los plazos y condiciones fijados en el pliego de cláusulas administrativas particulares para que realicen cuantas verificaciones estimen necesarias para comprobar el buen estado de los aparatos elevadores”.*

**Cuarto.** El 5 de octubre de 2022 se interpuso el recurso. Previo requerimiento de la Secretaría del Tribunal, se recibió el expediente administrativo y el informe de aquel, de 17 de octubre posterior, interesando la desestimación del recurso.

La Secretaría del Tribunal no dio traslado del recurso para trámite de alegaciones de los demás interesados en el recurso, al no constar la presentación de proposiciones en el momento de remisión del expediente, el día 18 de octubre a las 12:30 horas.

**Quinto.** La Secretaria de este Tribunal, en el ejercicio de competencias delegadas dictó, el 11 de octubre de 2022 resolución por la que se acordaba la adopción de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo



legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP, y 22.1. 1º del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (RPERMC).

**Segundo.** Se recurren los pliegos de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es de 7.784.812,80 € IVA excluido. El artículo 44.1.a) de la LCSP, establece:

*“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:*

*a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.*

*2. Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:*

*a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación”*

En consecuencia, se trata de un acto recurrible.

**Tercero.** En relación con el plazo para la interposición del recurso, el recurrente lo interpuso dentro de plazo conforme al artículo 50.1.b) LCSP.

**Cuarto.** Especial tratamiento merece la legitimación del recurrente, pues en el presente caso no ha presentado oferta en este procedimiento. De acuerdo con lo dispuesto en el



artículo 48 LCSP, *“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”*.

Conforme a nuestra doctrina sobre la legitimación para impugnar los pliegos de quienes no han participado en el procedimiento de contratación, expresada en la Resolución nº 548/2022, de 14 de febrero, con cita de otras anteriores, hemos mantenido:

*“Reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo manifiesta que el interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga. En particular, y respecto del interés que puede ostentar quien no es licitador, se recoge la doctrina de este Tribunal, entre otras muchas, en nuestra Resolución 865/2020, de 31 de julio, recurso 611/2020, y en todas las que menciona, en la que se indica:*

*“Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre la legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación. En nuestra Resolución 990/2019, de 6 de septiembre, ya declaramos que: “este Tribunal viene restringiendo la legitimación para interponer el recurso especial a quienes hayan sido parte del procedimiento en, entre otras, la resolución 195/2015, de 27 de febrero, en que se dijo: “Este derecho o interés legítimo (como hemos dicho en la Resolución nº 619/2014, en la 899/2014 o en la 38/2015) no concurre entre quienes no han participado en el procedimiento, porque no pueden resultar adjudicatarios del mismo. No existe, en este caso, ninguna ventaja o beneficio que sea consecuencia del ejercicio de su acción, equiparable o asimilable a ese derecho o interés en que se concreta la legitimación activa para intervenir en este recurso especial”. Traslado este criterio a las impugnaciones de pliegos resulta, con carácter general, que únicamente los licitadores pueden impugnar los pliegos. Afirmación que se matiza para permitir la impugnación de los pliegos a aquellas personas que no hayan podido tomar parte en la licitación precisamente por el motivo en que fundamentan su recurso. En este sentido Resolución 967/2015, de 23 de octubre,*



*reiterada en la 809/2019 de 11 de julio: “el recurso debe ser inadmitido también por falta de legitimación activa, pues la entidad ya no va a poder tomar parte en el procedimiento de contratación, no impidiéndole como ya hemos visto anteriormente- el motivo de su impugnación de los pliegos licitar al procedimiento que ahora recurre.”*

*En este sentido, el Tribunal viene admitiendo excepcionalmente (por todas, Resolución 924/2015, de 9 de octubre) la legitimación del recurrente que no ha concurrido a la licitación cuando el motivo de impugnación de los pliegos le impide participar en el procedimiento en un plano de igualdad (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 junio 2013). En efecto, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación por quien no ha tomado parte en la misma resulta necesario que la entidad recurrente, al menos, se haya visto impedida de participar en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso 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. En este sentido, y como afirma la Resolución 1166/2019 de este Tribunal:*

*“La regla es que únicamente los operadores económicos que han presentado oferta al procedimiento, están legitimados para impugnar los pliegos rectores del mismo, pues solo estos pueden llegar a obtener la adjudicación del contrato. Ahora bien, esta regla general, tiene una excepción, en aquellos casos en que el empresario recurrente impugne una cláusula del Pliego que le impida participar en condiciones de igualdad con la correspondiente licitación. En este último supuesto, ha señalado este Tribunal que es necesario que exista en el recurrente una intención directa en participar en condiciones de igualdad con otros licitadores, de modo que debe justificarse esa intención en participar en el proceso. (Resoluciones TACRC 235/2018, 686/2019, 523/2019, 990/2019, entre otras).”*

Aplicando tales presupuestos al caso que nos ocupa, entiende este Tribunal que el recurrente no ha acreditado que las condiciones o restricciones establecidas en los pliegos le impida presenta oferta en condiciones de igualdad, por lo que no ha de reconocérsele legitimación en cuanto a la interposición del recurso.



Así, el recurrente defiende que la información contenida en los pliegos es insuficiente para formular su oferta en condiciones competitivas, en particular la incluida en el “Anexo II Inventario de Aparatos elevadores y asimilados.”, sosteniendo que su exigüidad favorece al actual prestador del servicio, quien gozaría de una ventaja competitiva al disponer de toda la información operativa y técnica. Tal ventaja se concretaría en que para poder desarrollar en el proyecto técnico los criterios evaluables mediante juicio de valor (modernización de equipos y medidas de eficiencia energética), se requeriría un conocimiento exhaustivo y en detalle de la situación real de los equipos, así como de los elementos constructivos e instalaciones auxiliares de los mismos.

Ello conlleva en opinión del recurrente, la infracción de los principios de igualdad y transparencia, alterando la concurrencia por favorecer al actual prestador del servicio controvertido. Es más, vincula tales supuestas omisiones con la indefinición de los criterios, al no orientar sobre qué concretas medidas de eficiencia o modernización serían bienvenidas.

Analizando las circunstancias del presente asunto, no parece que la información puesta a disposición de los mismos infrinja, en el presente caso, principio alguno, como los que favorecen la concurrencia, pues no se considera que aquí dicha información técnica sea desproporcionada por escasa. Ello por varias razones:

En primer lugar, porque debemos partir de que los 515 aparatos identificados como objeto de mantenimiento son suficientemente identificados con los datos respecto de cada uno de ellos tal como constan en el pliego, como parece reconocer el recurso. La determinación de las posibilidades y características que cada uno ofrece está a disposición de los licitadores, por un lado, con las peticiones de información que son posibles, según los pliegos.

También con la posibilidad de inspección física de todos y cada uno de ellos. Es de reseñar que ello no requiere 515 desplazamientos, sino, a lo sumo, 116 desplazamientos (tantos como sedes afectadas) en 100 distintas poblaciones en la que estas se ubican, pues los aparatos aparecen en muchas ocasiones agrupados en el mismo edificio o en distintos edificios de una misma localidad. No parece que pueda calificarse, como sostiene el



recurrente, dicho ofrecimiento como desproporcionado al implicar un esfuerzo inasumible por los licitadores. Ello es así por la extensión y características del contrato, de modo que la implantación de los licitadores requerirá una red de servicio, por lo demás habitual en el sector, que permita las visitas precisas. Basta indicar que la propia recurrente reconoce públicamente que *“Schindler Iberia está presente en todo el territorio peninsular mediante una organización descentralizada compuesta por 3 Direcciones de Operaciones, 18 Sucursales, 31 Delegaciones y varios Puntos de Asistencia.”*

Tampoco debe olvidarse que una de las obligaciones de mantenimiento según el contrato y de acuerdo con la legalidad en materia de seguridad de este tipo de aparatos implica visitas periódicas, como recoge el pliego en distintos lugares.

Finalmente, el volumen proporcional del contrato, con un valor estimado de 7.784.812,80 € incentiva el esfuerzo al que el licitador se muestra renuente.

Dice el recurso que *“Tampoco sirve de argumento el poder realizar una visita de las 515 instalaciones, dado que ello supone un esfuerzo suplementario, desproporcionado, inútil e ineficaz, dado el brevísimo plazo existente en relación con el número de instalaciones (515), siendo que además una visita no puede proporcionar toda la información necesaria (bien porque no están accesibles determinadas partes de la instalación o bien porque se requiere documentación o información técnica que las propias instalaciones no ofrecen y tampoco se ha puesto a disposición)”*.

De acuerdo con lo anterior, no parece, por un lado, que las 116 visitas indicadas con la red de que dispone el oferente sea imposible en el plazo, ampliado, de más de un mes. Tampoco que siendo posible la visita, se considere insuficiente, pues sería precisa a su juicio documentación o información técnicas que las propias instalaciones no ofrecen -cosa que presume, y que no considera la posibilidad de solicitar dicha información suplementaria tal como hemos recogido, afirman los pliegos-. En este punto, llama la atención que el recurso se interpone sin haber solicitado, según informa el órgano de contratación, visita a alguna de las Gerencias Territoriales por parte de SCHINDLER, S.A., ni haber concretado las posibles insuficiencias de información a partir de la inspección in situ de los aparatos o siquiera tras haber solicitado información adicional a través de la Plataforma sobre los



equipos. Difícilmente esta actitud pasiva se corresponde con un acreditado interés en participar en el procedimiento.

Por otra parte, el hecho de que el prestador actual del servicio cuente con esa información, a juicio del recurrente, no implica un trato discriminatorio, pues es evidente que siempre el prestador del servicio cuenta con una información de primera mano no equiparable a quien no lo presta y este no es un caso diferente desde esta perspectiva.

En resumidas cuentas, siendo conscientes que la elaboración de una oferta competitiva de un contrato de esta naturaleza resulta una labor compleja y exigente, se consideran suficientes a estos efectos los complementos de información ofrecidos de acuerdo con los pliegos aprobados.

El recurrente alude asimismo a la falta de claridad de los criterios de adjudicación, impide la elaboración de la oferta de modo adecuado, por falta de orientación de las preferencias del órgano y presupone una valoración arbitraria por el órgano en una fase futura, la de adjudicación del contrato. Se añade en el recurso que los criterios evaluables no están vinculados a las prestaciones recogidas en el PPT y que deben ser considerados mejoras y someterse a límites, sin sobrepasar además el 2,5% del peso, según art. 145.7 LCSP. Si bien el alegado límite solo operaría en caso del art. 146.2 a) LCSP, no siendo aquí aplicable, estos motivos de impugnación, a juicio del Tribunal, no sostienen la legitimación del recurrente por cuanto se trata de criterios de adjudicación que se aplican por igual a todos los licitadores y no le impiden formular oferta, según el criterio que hemos mantenido en las Resoluciones nº 577/2022, de 19 de mayo y la Resolución nº 1371/2022, de 3 de noviembre.

Similares consideraciones deben realizarse en relación con la impugnación relativa a la incorrecta calificación del contrato cuyo alcance no desarrolla en el cuerpo del escrito.

Por ello, dado que el recurrente no ha presentado oferta, decae su legitimación del recurrente y procede la inadmisión de su recurso de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 b) de la LCSP.

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. A.B.G. y D. M.T.G., en representación de SCHINDLER, S.A., contra los pliegos del procedimiento para la contratación del “*Servicio de mantenimiento de aparatos elevadores y asimilados en edificios del servicio público de justicia adscritos al Ministerio de Justicia*”, expediente ASE/2022/103, convocado por dicho Ministerio.

**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 de la Audiencia Nacional, 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 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.