



Recurso nº 1420/2022 C. Valenciana 329/2022

Resolución nº 1487/2022

Sección 1ª

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

En Madrid, a 24 de noviembre de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. P.L.R.B., en representación de FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L., contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de limpieza de los centros docentes públicos de la Generalitat Valenciana dependientes de la Consellería de Educación, Cultura y Deporte*”, expediente CMAYOR/2021/06Y02/267, en relación con los lotes 7 y 9, convocado por la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 3 de enero de 2022 se publicó, en la Plataforma de Contratación del Sector Público, anuncio del procedimiento, sujeto a regulación armonizada, para la contratación del servicio de limpieza de los centros docentes públicos de la Generalitat Valenciana dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte (Comunidad Valenciana). El contrato se divide en 25 lotes.

Junto con el anuncio de la licitación no se publicaron los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas que han de regir la misma, y demás documentación complementaria. Esta publicación se realiza en la susodicha Plataforma el día 4 de enero de 2022. El plazo de presentación de ofertas finalizaba el día 31 de enero de 2022 a las 9.00 horas. Se presentaron 4 licitadores, ninguno de ellos el recurrente.

Segundo. Con fecha 19 de enero de 2022, la empresa RECOLIM, S.L. interpuso un recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal Administrativo Central de



Recursos Contractuales. En el recurso se solicitó la nulidad de la licitación y de los pliegos, pidiendo que se aprobasen unos nuevos pliegos cuyo contenido elimine los puntos referenciados a lo largo del recurso, relativos a la limitación de lotes máximos de adjudicación a cada licitador, así como que se incluya el correspondiente criterio de adjudicación de valoración técnica, convocando un nuevo procedimiento de adjudicación, con la correspondiente publicidad (Recurso 86/2022).

Como consecuencia de la interposición de este recurso se suspendió el procedimiento de contratación.

Por Resolución 277/2022 se inadmitió este recurso, levantando la suspensión acordada.

Tercero. En fecha 11 de abril de 2022 se reúne la mesa de contratación y procede, entre otros, a realizar la propuesta de adjudicación de cada uno de los lotes que componen el contrato.

El 30 de junio de 2022 se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público varias de las resoluciones de adjudicación del órgano de contratación de 29 de junio de 2022 y, en particular, el correspondiente al lote 9. Contra dicho acuerdo de adjudicación se interpuso recurso especial, desestimado por Resolución 1206/2022 de este Tribunal.

Con posterioridad, el 30 de septiembre de 2022 se procedió a la adjudicación del lote 7, previa desestimación del recurso interpuesto contra un acuerdo de exclusión por Resolución 841/2022 de este Tribunal.

Cuarto. En fecha 24 de octubre de 2022, por FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L. (FISSA), se ha interpuesto el presente recurso especial en materia de contratación contra los pliegos del contrato, en los lotes 7 y 9, considerando que la exigencia de vehículos ecológicos como criterio de adjudicación constituye vicio de nulidad de pleno derecho, siendo admisible tal impugnación por la naturaleza del vicio.

Quinto. Recibido el expediente, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores en fecha de 27 de octubre de 2022, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones.



En fecha 3 de noviembre de 2022, se presentan alegaciones por la entidad SACYR VALORIZA FACILITIES, S.A., y por la entidad RECOLIM, S.L.

En fecha 4 de noviembre de 2022, se presentan alegaciones por la entidad COSTA DE AZHAR MES NET S.L, que mantiene la improcedencia del momento en que se procede a la impugnación de los pliegos.

Sexto. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal, por delegación de éste, dictó resolución de 4 de noviembre de 2022 acordando la denegación de la solicitud medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación en relación con los lotes 7 y 9, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La tramitación del presente recurso se ha regido por lo prescrito en 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 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).

Segundo. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP, el artículo 22.1.1º RPERMC, así como la Cláusula Tercera del Convenio de colaboración suscrito por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Valenciana el 25 de mayo de 2021 (BOE de 2 de junio).

Tercero. Nos encontramos ante un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, por lo que los mismos son susceptibles de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) de la LCSP.



A su vez, son objeto del recurso los pliegos del expediente de referencia, por lo que se trataría de un objeto susceptible de impugnación conforme al apartado b) del artículo 44.2 de la LCSP. Por todo ello, el objeto del recurso se ha configurado correctamente.

Cuarto. El siguiente elemento a examinar es el referente al plazo, debiendo declararse la extemporaneidad del recurso.

En efecto, no ignora este Tribunal la posibilidad de discutir determinados elementos de los pliegos, cuando son constitutivos de nulidad de pleno derecho, con ocasión de su impugnación indirecta, es decir, cuando se impugnan determinados actos del procedimiento de contratación (generalmente los acuerdos de adjudicación o de exclusión del procedimiento) en que se procede a la aplicación de los pliegos. En otras palabras, es posible examinar los vicios constitutivos de nulidad de pleno derecho apreciados en los pliegos, en los recursos interpuestos en tiempo y forma contra los actos del procedimiento de licitación en que se proceda a su aplicación.

Sobre la doctrina en la materia se pronuncia, entre otras, nuestra Resolución 725/2018:

“Así lo ha expresado este Tribunal, entre más, en su Resolución nº 889/2015, de 5 de octubre, recaída en el Recurso nº 888/2015, en la que se lee cuanto sigue:

“Octavo. Entrando en la consideración del primero de los motivos de recurso, referido a la ilegalidad del Pliego de Especificaciones Técnicas por imprecisión en su definición y alcance los criterios de adjudicación, es preciso admitir que el artículo 40.2.a) del TRLCSP establece el carácter impugnable de los pliegos que establecen las condiciones que han de regir la contratación. Sin embargo, esta impugnación de los pliegos es independiente de la impugnación de la adjudicación, estableciendo el artículo 44.2 del TRLCSP el dies a quo del cómputo del plazo para la impugnación de los pliegos, que será el día en que los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores. En el momento de presentación del recurso, el plazo de quince días hábiles establecido por el referido artículo para la impugnación del pliego había transcurrido sobradamente, con lo que la impugnación de los criterios de adjudicación resulta extemporánea. Como en el caso resuelto por reciente Resolución de este Tribunal, la nº 778/2015, de 4 de septiembre de 2015 (recurso 748/2015), atendido que el recurso se



interpone formalmente contra el acto de adjudicación, y desde este punto el motivo debe admitirse, el mismo debe ser desestimado, pues invoca motivos de impugnación referidos a los Pliegos. En efecto, sostiene el carácter oscuro de los mismos. Esta cuestión debía haberse hecho valer mediante recurso contra los Pliegos, dentro los plazos previstos al efecto, sin que pueda emplearse la vía de la impugnación contra el acto de adjudicación para invocar cuestiones relativas a los pliegos, al haber precluido el plazo para la interposición del recurso. Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en multitud de ocasiones acerca de la cualidad de lex contractus de los pliegos, una vez éstos adquieren firmeza. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de Marzo de 2001 (Sección Séptima) y otras resoluciones de este Tribunal (178/2013, 17/2013 y 45/2013) en la que se afirma que «esta Sala Tercera ha recordado, en sentencia de 6 de febrero de 2001, la conocida doctrina jurisprudencial en cuya virtud el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como los que soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases, pues, en efecto, si una entidad licitante se somete al concurso tal y como ha sido convocado, sin impugnar, en ningún momento, las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su correspondiente oferta y prestando su consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carecerá de legitimación para impugnarlo después, contraviniendo sus propios actos, cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones que, obviamente, pretendía». Este criterio se mantiene en la Resolución 321/2013, donde, con cita de la 178/2013, se precisa que la falta de impugnación de los pliegos hace «inviable la posibilidad de que se invoque posteriormente su supuesta improcedencia o ilegalidad para impugnar la adjudicación ya efectuada en favor de la proposición más conveniente a otro licitador, tanto más cuando que existe un trámite especialmente concebido para poder impugnar los citados Pliegos en su fase inicial mediante el recurso especial en materia de contratación contra “los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación”». No es relevante que la impugnación se dirija contra uno solo de los criterios de valoración no automática y no contra los demás, pues es precisamente el que se ha revelado relevante en la adjudicación, o que



en años anteriores la recurrente no haya recurrido licitaciones en que las condiciones eran iguales a las ahora cuestionadas. Lo determinante es que la recurrente pudo interponer recurso contra los pliegos y no lo hizo. Por ello, habiendo aceptado el contenido de los pliegos, no puede pretenderse su revisión con ocasión de la impugnación del acto de adjudicación.

Una vez aceptado y consentido el PCAP, el mismo deviene firme, conforme a la jurisprudencia consolidada por el Tribunal Supremo, siempre que no se aprecien vicios determinantes de nulidad de pleno derecho”.

Pues bien, las mentadas causas de nulidad de derecho administrativo vienen recogidas en el art. 32 TRLCSP “Causas de nulidad de derecho administrativo, que dice cuanto sigue:

“Son causas de nulidad de derecho administrativo las siguientes:

- a) Las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.*
- b) La falta de capacidad de obrar o de solvencia económica, financiera, técnica o profesional, debidamente acreditada, del adjudicatario, o el estar éste incurso en alguna de las prohibiciones para contratar señaladas en el artículo 60.*
- c) La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones Públicas sujetas a esta Ley, salvo los supuestos de emergencia.*
- d) Todas aquellas disposiciones, actos o resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Administraciones Públicas que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración.”*

En tanto que el art. 62 de la Ley 30/1992, al que remitía el art. 32 TRLCSP, y su equivalente de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establecía que:



“1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.*
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.*
- c) Los que tengan un contenido imposible.*
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.*
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.*
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.*
- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.”*

Pues bien, aplicando tales preceptos al caso que nos ocupa y, por confrontando los vicios que se le imputan al criterio recogido en el PCAP con los motivos de nulidad descritos en los repetidos preceptos, resulta evidente que no pueden calificarse los indicados vicios como determinantes de nulidad radical, razón que veda la estimación de la impugnación indirecta de los Pliegos por este motivo.”

Como puede verse, y ya se indicaba más arriba, no es que se admita la interposición del recurso contra los pliegos en cualquier momento, sino que se admite discutir los vicios de nulidad de pleno derecho, como modalidad de impugnación indirecta, en los recursos interpuestos contra los actos dictados en aplicación de los pliegos.



Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el recurso no va dirigido contra ningún acto de aplicación, sino que el mismo se dirige directamente contra los pliegos, no entrando a discutir aquellos (todos ellos firmes, salvo el acto de adjudicación del Lote 7), de manera que, habiéndose publicado los pliegos el 4 de enero de 2022 e interpuesto el recurso el 24 de octubre de 2022, ha transcurrido muy sobradamente el plazo previsto en el artículo 50.1 b) LCSP, procediendo en consecuencia la inadmisión del recurso.

Quinto. Analizaremos ahora la procedencia de imponer la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

El recurso interpuesto es manifiestamente improcedente. Dice basarse en lo dispuesto en el artículo 50.1.b) de la LCSP, que regula un supuesto diferente: el recurso presentado después de presentar oferta y, por ello, de haber aceptado incondicionadamente los pliegos.

Aunque es jurídicamente admisible la interposición de un recurso indirecto contra los pliegos, en los casos en que se considere que éstos sean nulos de pleno derecho, con ocasión de un acto que los aplique en el procedimiento, no es esto lo que ha sucedido. La recurrente plantea un recurso abstracto y directo contra los pliegos, expirado con creces el plazo habilitado por la LCSP para hacerlo.

El recurso se fundamenta en la falta de relación de los vehículos ecológicos a valorar con el objeto del contrato, pero no se argumenta por qué dicha falta de vinculación supone una infracción constitutiva de nulidad de pleno derecho, del artículo 39 de la LCSP, o del artículo 47 de la Ley 39/2015.

El criterio de adjudicación impugnado era de evidente comprensión en el momento de publicarse los pliegos, por lo que, en su caso, debería haberlo impugnado dentro del plazo establecido.

Se considera, por tanto, que el recurso se ha interpuesto con temeridad.

Además, el Tribunal aprecia la existencia de mala fe en su presentación, y ello porque la recurrente es la vigente prestadora del servicio en el expediente CNMY20/CD00D/11, lote



4 (coincidente con el actual lote 7, zona 7, Alicante), y en el expediente CNMY19/CD00D/14, Lote 4 (que se corresponde con el presente lote 9, zona 9 de Alicante), adjudicados en la actualidad por importes mensuales aproximados de 202.753,63 € y 136.977,92 €, IVA excluido, respectivamente. Ha solicitado la suspensión del procedimiento de contratación en estos lotes, considerando el Tribunal que la principal motivación del recurso es conseguir la demora en el procedimiento, para seguir prestando el servicio en los actuales contratos hasta que el mismo se resuelva.

El artículo 58 de la LCSP establece que el importe de la multa será de entre 1.000 y 30.000 euros, dependiendo de la mala fe, los perjuicios ocasionados y los beneficios que preveía obtener la recurrente por la demora en la formalización del nuevo contrato.

Por ello, teniendo en cuenta la elevada cuantía de los lotes impugnados (7.140.367,20 € en el lote 7, y 4.371.449,58 en el lote 9, IVA excluido) se impone a la recurrente una **multa de 3.000 euros**.

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. P.L.R.B., en representación de FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L., contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de limpieza de los centros docentes públicos de la Generalitat Valenciana dependientes de la Consellería de Educación, Cultura y Deporte*”, expediente CMAYOR/2021/06Y02/267, en relación con los lotes 7 y 9, convocado por la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte.

Segundo. Declarar que se aprecia temeridad y mala fe en la interposición del recurso, por lo que se impone a la recurrente una **multa de 3.000 euros**, 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 Comunidad Valenciana, 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.