



Recurso nº 151/2023- C.A. de Castilla-La Mancha 9/2023

Resolución nº 281/2023

Sección 1ª

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

En Madrid, a 8 de marzo de 2023

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto D. R.G.B., en representación de la mercantil SOCIEDAD IBÉRICA DE CONSTRUCCIONES ELÉCTRICAS, S A. (en adelante, SICE), contra la Resolución de 12 de enero de 2023 de la Junta de Gobierno Local por la que se propone la adjudicación del contrato del procedimiento de licitación "*Contrato mixto del suministro y obra para la implantación de una zona de bajas emisiones en la ciudad de Talavera de la Reina*", expediente 150/2022/CON, convocado por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina y financiado con cargo a Fondos NextGeneration-UE del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Previa motivación de la necesidad del contrato mixto del suministro y obra para la implantación de una zona de bajas emisiones en la ciudad de Talavera de la Reina, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento aprobó el expediente y sus pliegos ordenándose la publicación del anuncio de licitación en el DOUE por tratarse de un contrato sujeto a regulación armonizada con valor estimado de 1.122.598,75 €.

Segundo. El anuncio de licitación fue enviado al DOUE el 27 de octubre de 2022 y publicado a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 29 de octubre de 2022. En el anuncio de licitación se advertía que, el procedimiento de adjudicación sería el abierto, que la forma de presentación de las proposiciones era electrónica y que el plazo máximo para la formalización de las ofertas sería el 1 de diciembre de 2022 hasta las 23:59 horas.



Tercero. El procedimiento de contratación por vía ordinaria ha seguido los trámites que, para los contratos mixtos de suministros (y obra) sujetos a regulación armonizada, regula la vigente Ley 9/2018, de 7 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

Cuarto. La Plataforma de Contratación del Sector Público relaciona las empresas que han presentado en tiempo y forma sus ofertas y son las siguientes:

- SOCIEDAD IBÉRICA DE CONSTRUCCIONES ELÉCTRICAS, S.A. (SICE),
- ELECTRICA DE PROYECTOS Y ACTUACIONES, S.L. (la recurrente),
- KAPSCH TRAFFICCOM TRANSPORTATION, S.A.U.,
- UTE ETRALUX SA y OMNIVISIÓN SEGURIDAD S.L.
- TECNOLOGIAS VIALES APLICADAS TEVA, S.L.,
- IMESAPI, S.A.
- UTE TECHMOTЕК
- VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.,
- AERONAVAL DE CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES, S.A.
- ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U. y,
- UTE TALAVERA DE LA REINA ZBE

Quinto. El día 2 de diciembre de 2022 se reúne la mesa de contratación con el fin de proceder a la apertura de la documentación administrativa de las empresas presentadas y en el acta levantada se hacen constar varios requerimientos de subsanación.



Convocada de nuevo la mesa de contratación para el día 21 de diciembre de 2022 se admiten las subsanaciones presentadas y se acuerda la apertura y examen de la documentación del sobre C correspondiente a la oferta de criterios evaluables en cifras o porcentajes con el siguiente resultado:



Núm	Licitador	Criterio 1 Oferta económica €/ sin IVA	Criterio 2 Ampliación plazo garantía en años	Criterio 3 Ampliación plazo soporte en meses	Criterio 4 Suministro e instalación equipo aforador	Criterio 5 Reducción plazo ejecución en meses	Total
1	SOCIEDAD IBÉRICA DE CONSTRUCCIONES ELÉCTRICAS, S.A. (SICE)	909.192,73 20 puntos	20 Años 25 puntos	52 meses 4,33 puntos	SI 20 puntos	Dos meses 10 pts	79,33
2	ELECTRICA DE PROYECTOS Y ACTUACIONES, S.L.	841.000,00 21,62	3 años 3,75	10 meses 0,83 puntos	SI 20 puntos	Dos meses 10 pts	56,20
3	KAPSCH TRAFFICOM TRANSPORTATION SAU	1.100.146,78 16,52 puntos	15 años 18,75 puntos	180 meses 15 puntos	SI 20 puntos	Dos meses 10 pts	80,27
4	UTE ETRALUX SA y OMNIVISIÓN SEGURIDAD S.L.	1.049.746,20 17,32 puntos	5 años 6,25 puntos	86 meses 7,17 puntos	SI 20 puntos	Dos meses 10 pts	60,74
5	TECNOLOGIAS VIALES APLICADAS TEVA, S.L.	824.773,30 22,04 puntos	3 años 3,75 puntos	58 meses 4,83 puntos	SI 20 puntos	Dos meses 10 pts	60,62
6	IMESAPI, S.A.	727.196,66 25 puntos	5 años 6,25 puntos	12 meses 1 punto	SI 20 puntos	Dos Meses 10 pts	62,25
7	UTE TECHMOTOK	991.889,50 18,33 puntos	20 años 25 puntos	240 meses 20 puntos	SI 20 puntos	Dos Meses 10 puntos	93,33



La mesa de contratación en el mismo acto comprobó que las ofertas económicas presentadas por los licitadores IMESAPI, S.A. y ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U. , eran anormalmente bajas de conformidad con lo dispuesto en la Cláusula 28 del PCAP, apartado 17 del CCC y según lo dispuesto en el artículo 85 del Real Decreto 1089/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Por ello y con carácter previo a la clasificación definitiva y a la emisión de una propuesta de adjudicación, acordó requerir a los licitadores IMESAPI, S.A. y ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U., cuyas ofertas resultan anormalmente bajas, concediéndoles un plazo de 3 días hábiles para que justifiquen el bajo nivel de los precios de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.4 de la LCSP, con advertencia de que si así no lo hiciere quedará excluido de la licitación

Sexto. Reunida la mesa de contratación el día 9 de enero de 2023, a tenor del informe transcrito del Jefe de Servicio de la Oficina Técnica considera justificada la oferta anormalmente baja presentada por el licitador ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U. y así mismo propone la exclusión del licitador IMESAPI, S.A., al no haber presentado en el plazo otorgado la justificación de la oferta anormalmente baja que le fue requerida con fecha 23 de diciembre de 2022.

En consecuencia, la mesa de contratación evalúa de nuevo las ofertas admitidas, aprobando la siguiente clasificación de las empresas:



Núm	Licitador	Total
1	UTE TECHMOTek	93,67
2	ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U.	88,75
3	KAPSCH TRAFFICOM TRANSPORTATION SAU	80,58
4	SOCIEDADIBÉRICA DE CONSTRUCCIONES ELÉCTRICAS, S.A. (SICE)	79,70
5	UTE TALAVERA DE LA REINA ZBE	74,41
6	AERONAVAL DE CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES S.A.	71,98
7	VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.	61,27
8	UTE ETRALUX SA y OMNIVISIÓN SEGURIDAD S.L.	61,06
9	TECNOLOGÍAS VIALES APLICADAS TEVA, S.L.	61,03
10	ELECTRICA DE PROYECTOS Y ACTUACIONES, S.L.	56,59

Se declara como mejor oferta la presentada por la UTE TECHMOTek y se eleva al órgano de contratación como propuesta de adjudicación.

Séptimo. Disconforme el representante de ELECTRICA DE PROYECTOS Y ACTUACIONES, S.L., con las actuaciones anteriormente relacionadas, el 10 de enero de 2023 presentó en sede electrónica, recurso especial en materia de contratación contra exclusión, instando “*la anulación del proceso de licitación del contrato e insta al poder adjudicador a abrir una nueva licitación*”. Este recurso especial se tramitó ante el Tribunal con el nº 35/2023 y se dictó la Resolución nº 108/2023, de 9 de febrero, de inadmisión del mismo ante la inexistencia de un acto administrativo susceptible de supervisión en sede de este recurso especial (artículo 55 letra c) de la LCSP).

Octavo. Por Resolución de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Talavera de la Reina de fecha 12 de enero de 2023, notificada al día siguiente, por la que se acuerda proponer la adjudicación a favor de la UTE TECHMOTek y se le requiere para la presentación de la documentación del artículo 150.2 de la LCSP.

Con fecha 3 de febrero de 2023 la recurrente interpone recurso especial contra la citada resolución.

Noveno. La Secretaria General del Tribunal reclamó el expediente y el informe del órgano de contratación, que fue remitido en plazo y en forma y siguiendo el curso de este procedimiento de revisión de actuaciones administrativas en materia de contratos del



sector público y así en la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente LCSP y por el 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. En fecha 16 de febrero de 2023 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. En fecha 23 de febrero de 2023 se presentan alegaciones por la entidad UTE TECHMOTOK, propuesta como adjudicataria, interesando la inadmisión del recurso y subsidiariamente, su desestimación.

Este recurso se ha tramitado con preferencia y urgencia en esta sede por así venir exigido en el artículo 58.2 del Real Decreto –Ley 36/2020, introducido por el apartado cinco de la disposición final trigésima primera del R.D.-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP, y 22.1. 1º del RPERMC, y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales, suscrito el 15 de octubre de 2012, prorrogado el 24 de septiembre de 2020 (BOE de fecha 03/10/2020).

Segundo. La recurrente SOCIEDAD IBÉRICA DE CONSTRUCCIONES ELÉCTRICAS, S.L., ha presentado oferta en la licitación y ha quedado clasificada en cuarto lugar, por lo que en principio no gozaría de interés legítimo de conformidad con el artículo 48 de la LCSP, pues la estimación de su recurso no redundaría en su beneficio.

Ahora bien, el recurso es un auténtico recurso indirecto contra pliegos, pues se dirige contra la adjudicación y se denuncia la ausencia en los pliegos de un umbral de saciedad que hubiera impedido la presentación de las que el recurrente califica como ofertas imposibles.



Dicho recurso pretende la exclusión de las ofertas imposibles, que son precisamente las presentadas por los licitadores que han obtenido una calificación mejor que la suya. Precisamente por ello, por pretender la exclusión de las ofertas mejor clasificadas, hemos de reconocerle legitimación para la interposición del presente recurso, pues su estimación conduciría a que se le propusiera como adjudicatario del contrato.

Tercero. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo general de quince días hábiles del artículo 50 de la LCSP.

Cuarto. La actuación impugnada se refiere a un contrato mixto de suministros y de obra sujeto a regulación armonizada que supera con creces el umbral del valor estimado fijado en el artículo 44.1, a) de la LCSP, es decir, superior a 100.000 €.

Ahora bien, la actuación recurrida es la Resolución de la Junta de Gobierno Local de 12 de enero de 2023 por la que se propone la adjudicación del contrato, siendo este un acto de trámite simple y por ende extra muros del artículo 44.2, letra b) de la LCSP, por cual ya genera una causa legal de inadmisión. Prueba de ello, es que la propia Resolución recurrida, expresa que frente a la misma no cabe interponer recurso alguno.

La conclusión anterior se alcanza si analizamos el contenido del acto recurrido, esto es, la Resolución de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Talavera de la Reina de fecha 12 de enero de 2023 en la que se acuerda, primero, proponer el contrato a favor de la UTE TECHMOTECK y requerirle la presentación de la documentación del artículo 150.2 de la LCSP.

En este sentido, el informe del órgano de contratación esgrime la inadmisión del recurso, pues no nos hallamos ante una resolución de adjudicación del contrato, sino ante una propuesta y así también alega la inadmisión la UTE TECHMOTECK.

En definitiva, nos hallamos ante una actuación, por la que el órgano de contratación (la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Talavera de la Reina) hace suya la propuesta de adjudicación del contrato y acuerda se requiera a la UTE propuesta como adjudicatario la aportación de la documentación prevista en el artículo 150.2 LCSP, actuación ésta que,



no es 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 y requerimiento de documentación son actos previos a la adjudicación, que todavía no se ha producido, y constituyen actos de trámite no cualificados, porque no deciden 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 y petición de documentación 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 (TRLCSP). 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 del 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””.

Este criterio ha sido además reiteradamente mantenido por este Tribunal, entre otras, en las resoluciones nº 752/2022 y 772/2022, además de las que en ellas se citan, al señalar en la primera de ellas:

“En efecto, se ha recurrido la propuesta de adjudicación no el acto de adjudicación, que no consta se haya producido. Como dispone el artículo 157.6 de la LCSP: “la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración. No obstante, cuando el órgano de contratación no adjudique el contrato de acuerdo con la propuesta formulada deberá motivar su decisión”; de ahí que se trate de un acto de trámite que no produce efectos a favor del propuesto como adjudicatario en tanto no se acoja en el acto definitivo de



adjudicación, acto del que puede apartarse el órgano de contratación y que, por ello, no decide directa o indirectamente sobre la adjudicación, no determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos, por lo que, conforme al artículo 44.2.b) y 3 de la LCSP, constituye un acto de tramite no cualificado que no es susceptible de impugnación independiente del acto de adjudicación”.

En conclusión, y al amparo del artículo 55 letra c) de la LCSP procede la inadmisión del presente recurso.

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 especial en materia de contratación interpuesto por D. R.G.B., en representación de la mercantil SOCIEDAD IBÉRICA DE CONSTRUCCIONES ELÉCTRICAS, S A. (en adelante, SICE), contra la Resolución de 12 de enero de 2023 de la Junta de Gobierno Local por la que se propone la adjudicación del contrato del procedimiento de licitación “*Contrato mixto del suministro y obra para la implantación de una zona de bajas emisiones en la ciudad de Talavera de la Reina*”, expediente 150/2022/CON, convocado por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina.

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 multa 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 Castilla-La Mancha, 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.



LA PRESIDENTA

LOS VOCALES