



Recurso nº 573/2023 / C.A. Comunidad Valenciana nº 129/2023

Resolución nº 706/2023

Sección 2ª

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

En Madrid, a 8 de junio de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. L.D.V., en representación de DORNIER, S.A., contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Peñíscola de 5 de abril de 2023 por el que se adjudica a la empresa ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A. el contrato de “*Concesión de servicios de estacionamiento limitado bajo control horario en varias calles de Peñíscola*” con expediente nº 2021/7872K - 2021/40, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Se ha tramitado por el Ayuntamiento de Peñíscola el expediente de contratación de la “*Concesión de servicios de estacionamiento limitado bajo control horario en varias calles de Peñíscola*” (expediente nº 2021/7872K - 2021/40), por un valor estimado de 13.868.767,33 €

Segundo. En el marco del citado expediente de contratación, con fecha 5 de abril de 2023, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Peñíscola dictó acuerdo de adjudicación del contrato a la empresa ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A., que fue notificado a DORNIER, S.A. en la misma fecha.

Tercero. Con fecha 25 de abril de 2023, D. L.D.V., en representación de DORNIER, S.A., ha interpuesto recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación mencionado en el antecedente anterior, al amparo de lo establecido en los artículos 44 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 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. Se ha remitido a este Tribunal por el Ayuntamiento de Peñíscola el correspondiente expediente de contratación y su preceptivo informe, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP.

Quinto. Con fecha 28 de abril de 2023, se ha dado traslado del recurso a las empresas interesadas en el procedimiento de contratación, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegaciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 56.3 de la LCSP. Con fecha 9 de mayo de 2023, la empresa adjudicataria, ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U., ha presentado escrito de alegaciones, en el que solicita la desestimación del recurso.

Sexto. Con fecha 4 de mayo de 2023, la secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó el mantenimiento de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación, producida automáticamente por recurrirse el acuerdo de adjudicación conforme al art 56.3 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la presente resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para el conocimiento y resolución del presente recurso especial en materia de contratación, en el que se impugna una actuación de un poder adjudicador, en su condición de entidad que integra la Administración local, como es el Ayuntamiento de Peñíscola, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y en el Convenio de Colaboración suscrito el 25 de mayo de 2021 (BOE de 2 de junio de 2021).

Segundo. La actuación impugnada es susceptible de recurso especial en materia de contratación, al tratarse del acuerdo de adjudicación de un contrato de concesión de



servicios de valor estimado superior a 3.000.000 €, en aplicación de lo establecido en el artículo 44, apartados 1.c) y 2.c), de la LCSP.

Tercero. La entidad recurrente, que ha participado en la licitación con una oferta que quedó clasificada en tercer lugar, está legitimada activamente para su interposición, al ostentar derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la actuación objeto de impugnación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 de la LCSP, al pretender la exclusión de los dos licitadores que le precedieron en la clasificación de ofertas, por lo que una eventual estimación del recurso, le daría opciones de alzarse con el contrato. Además, alega numerosas irregularidades en la valoración de los criterios sometidos a juicios de valor que supondrían, caso de acogerse, la nulidad del informe técnico de valoración.

Cuarto. El escrito de interposición del recurso se ha presentado dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a la notificación del acuerdo impugnado, con arreglo a lo establecido en el artículo 50.1 de la LCSP.

Quinto. El representante de DORNIER, S.A. recurre el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Peñíscola de 5 de abril de 2023 por el que se adjudica a la empresa ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A. el contrato de “*Concesión de servicios de estacionamiento limitado bajo control horario en varias calles de Peñíscola*”, solicitando a este Tribunal lo siguiente:

“i) Anule el acto de adjudicación del contrato a favor de la mercantil ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.;

ii) Se ordene la retroacción de actuaciones al momento anterior a la adjudicación del contrato para que se proceda a la exclusión de las licitadoras ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A., CONTINENTAL PARKING, S.L. y VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A., para posteriormente continuar el procedimiento de licitación desde dicho momento;

iii) Subsidiariamente, sólo para el caso de desestimarse la pretensión anterior, se declare la nulidad del procedimiento de licitación por dos motivos: i) la existencia de aclaraciones publicadas que contradicen lo preceptuado por los pliegos y que han provocado la



presentación de ofertas dispares; ii) nulidad del informe de valoración técnica, por contener vicios de carácter insubsanable en este momento.”

Sexto. En primer lugar, DORNIER, S.A., en los dos primeros fundamentos de derecho de su recurso relativos al fondo del asunto, mantiene que tres de las empresas licitadoras (entre ellas, las dos que quedaron clasificadas en primera y segunda posición, por delante de la empresa recurrente, ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A. y CONTINENTAL PARKING, S.L., además de VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A., que quedó clasificada en séptimo y último lugar) debieron ser excluidas del procedimiento, por haber incumplido en sus ofertas la exigencia de medios personales mínimos que debían dedicarse a la ejecución del contrato conforme a lo previsto en el apartado 9.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT). Subsidiariamente, para el caso de que se considere que aquellas ofertas estaban amparadas en la respuesta dada por el órgano de contratación a la consulta realizada por VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A., en base a la cual se posibilitaba a los licitadores la reducción, debidamente justificada, del número mínimo de vigilantes previsto en el apartado 9.2 del PPT, que se declare la nulidad del procedimiento *“por la confusión generada por una aclaración que ha venido a modificar el pliego y que ha devenido inexcusablemente en la presentación de ofertas por parte de los licitadores de manera dispar.”*

Para resolver estas pretensiones, es preciso poner de manifiesto lo siguiente:

1º) El PPT por el que se rige la licitación tramitada por el Ayuntamiento de Peñíscola para la contratación de la *“Concesión de servicios de estacionamiento limitado bajo control horario en varias calles de Peñíscola”* establece en el punto 2 de su apartado 9 (*“Metodología de control de servicio”*) lo siguiente:

“2. Para la correcta presentación (sic) del Servicio de Regulación de Estacionamiento la plantilla será tal que permita el control total de la explotación, con un mínimo de 14,27 vigilantes de media anual, y dos encargados de mantenimiento, también anual, de acuerdo con la siguiente tabla:



Para cubrir correctamente el servicio, se ha considerado necesarios los siguientes operadores en función de las zonas a cubrir:

Mes	Ene- Feb	Marzo- Abril	Semana Santa	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept 01- 20	Sept 21- 30	Octubre	Noviembre Diciembre
Nº controladores	3	3	30	10	30	30	30	30	30	10	3

2º) Como consecuencia de las consultas planteadas por diversos licitadores al órgano de contratación al amparo de lo establecido en el artículo 138.3 de la LCSP y en el apartado 10 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) por el que se rige la licitación (en el que se precisa que “*los informes-respuesta a las consultas planteadas serán vinculantes para todos los licitadores que se presenten a la licitación*”), el 31 de mayo de 2022 se publicaron en el perfil del contratante, entre otras, las siguientes respuestas, referentes a la interpretación del apartado 9.2 del PPT:

- Consulta nº 17: “*Buenos días. Se solicita aclaración acerca del apartado 9 del Pliego de Prescripciones Técnicas donde se indica que, para cubrir correctamente el servicio, se han considerado necesarios 30 controladores en Semana Santa, Junio, Julio, Agosto y Septiembre. ¿Esta cifra a qué esta referida, a plantilla equivalente, puestos, personas, ...? Muchas gracias*”

Esa cifra es una estimación de personal necesario para cubrir las zonas y los turnos durante los meses de verano. Es decir, es el número de personas mínimo que se estima necesario para poder garantizar el servicio, salvo justificación técnica.”

- Consulta nº 25: “*Buenos días. El pliego técnico exige en su apartado 9, para la correcta prestación del servicio, un mínimo de 14,27 vigilantes de media anual. Cifra empleada en el apartado 2.3. Costes de personal del estudio económico para el cálculo del coste empresa anual de los controladores. ¿Es correcta la apreciación de media anual indicada o se está refiriendo al mínimo total de vigilantes a considerar? Gracias*”



Esta cantidad es una media teniendo en cuenta la distribución planteada en el punto 9. METODOLOGÍA DE CONTROL DE SERVICIO. Se trata como indica el pliego de un mínimo de 14,27 vigilantes de media anual.”

- Consulta nº 26: “Buenos días. Se solicita aclaración acerca de si la exigencia incluida en el apartado 9 del Pliego de Prescripciones Técnicas, relativa a que para la correcta prestación del servicio, es necesario un mínimo de 14,27 vigilantes de media anual. ¿Este mínimo puede reducirse con la incorporación de nuevas tecnologías? Gracias

Cualquier reducción del mínimo de vigilantes deberá de justificarse por parte del licitador, aportando toda aquella información necesaria para garantizar el correcto servicio.”

3º) En el informe técnico sobre los criterios sujetos a juicios de valor, emitido el 12 de enero de 2023 por el Intendente Jefe de la Policía Local, se recogen los datos relativos a la plantilla media de controladores propuesta por cada uno de los licitadores en sus respectivas ofertas:

- ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.: 9,21.
- CONTINENTAL PARKING, S.L.: 12,53.
- DORNIER, S.A.: 14,27.
- SABA APARCAMIENTOS, S.A.: 14,27.
- UTE AUSSA – RASA: 14,83.
- JUAN JOSÉ SÁNCHEZ LÓPEZ, S.A.: 14,68.
- VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.: 10,12.

Como puede comprobarse, tres de las siete empresas licitadoras (entre ellas, las dos que quedaron clasificadas en primer y segundo lugar, ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A. y CONTINENTAL PARKING, S.L., ofertaron una plantilla media anual inferior a la indicada en el apartado 9.2 del PPT, que era de 14,27 vigilantes), mientras que las otras



cuatro, entre ellas la empresa recurrente, ofertaron una plantilla media anual igual o superior a la indicada en el mencionado apartado del PPT).

Séptimo. En criterio de este Tribunal, es obvio que no resulta procedente acoger la primera pretensión articulada por DORNIER, S.A., consistente en la exclusión del procedimiento de contratación de las ofertas presentadas por ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A. (primera clasificada), CONTINENTAL PARKING, S.L. (segunda clasificada) y VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A. (séptima clasificada) por no cumplir en sus ofertas la plantilla media mínima anual de 14,27 vigilantes exigida en el apartado 9.2 del PPT. Y ello, porque esas ofertas estaban plenamente amparadas, en lo tocante a este extremo, por las respuestas dadas por el órgano de contratación a las consultas nº 17 y 26, anteriormente reproducidas.

En efecto, en las mencionadas respuestas a sendas consultas relativas a la interpretación del apartado 9.2 del PPT, el órgano de contratación manifestó que la cifra de 14,27 vigilantes expresada en aquél era *“el número de personas mínimo que se estima necesario para poder garantizar el servicio, salvo justificación técnica”* (respuesta a la consulta nº 17) y que *“cualquier reducción del mínimo de vigilantes deberá de justificarse por parte del licitador, aportando toda aquella información necesaria para garantizar el correcto servicio”* (respuesta a la consulta nº 26).

Dado el carácter vinculante de las respuestas del órgano de contratación a las consultas planteadas por los licitadores, establecido expresamente en el apartado 10 del PCAP (*“los informes-respuesta a las consultas planteadas serán vinculantes para todos los licitadores que se presenten a la licitación”*), al amparo de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 138.3 de la LCSP (*“En los casos en que lo solicitado sean aclaraciones a lo establecido en los pliegos o resto de documentación y así lo establezca el pliego de cláusulas administrativas particulares, las respuestas tendrán carácter vinculante y, en este caso, deberán hacerse públicas en el correspondiente perfil de contratante en términos que garanticen la igualdad y concurrencia en el procedimiento de licitación”*), resulta indudable que en ningún caso sería procedente la exclusión del procedimiento de aquellos licitadores que configuraron sus ofertas de conformidad con la interpretación del apartado 9.2 del PPT



que les había facilitado, vía respuesta a las consultas planteadas, el propio órgano de contratación.

Octavo. Sin embargo, este Tribunal entiende que sí es procedente la estimación de la segunda pretensión articulada por DORNIER, S.A., de forma subsidiaria a la anteriormente desestimada, en cuanto a la anulación de acuerdo de adjudicación como consecuencia de la situación producida por el hecho de haberse publicado por el órgano de contratación unas respuestas a consultas planteadas por los licitadores que, como seguidamente se expondrá, implican una modificación de las previsiones originariamente establecidas en el PPT, concretamente las referentes a la plantilla media anual exigida en el apartado 9.2 de aquél para la prestación del servicio objeto de contratación.

En efecto, este Tribunal considera que la regulación contenida en el mencionado apartado del PPT (que forma parte de la “lex contractus”, vinculante para la Administración contratante y para las empresas que participan en la licitación) era clara y terminante, al establecer que *“para la correcta presentación (sic) del Servicio de Regulación de Estacionamiento la plantilla será tal que permita el control total de la explotación, con un mínimo de 14,27 vigilantes de media anual, y dos encargados de mantenimiento, también anual”*, de acuerdo con la tabla que se adjuntaba (en la que se fija el número de vigilantes necesarios en cada mes del año, que varía de 3 a 30, en función de las zonas a cubrir en cada caso).

El tenor literal de este apartado del PPT no deja lugar a dudas acerca de la exigencia de esa plantilla media anual mínima, sin incluir matización ninguna con arreglo a la cual pudiera resultar posible adscribir a la ejecución del contrato una plantilla media anual menor, en base a circunstancias tales como el empleo de medios técnicos o tecnológicos que permitieran esa reducción de personal.

Considerando lo anterior, el criterio de este Tribunal es que las respuestas dadas por el órgano de contratación a dos de las consultas que le dirigieron los licitadores al amparo del artículo 138.3 de la LCSP, en el sentido de que esa plantilla media anual podía ser reducida si existiera una *“justificación técnica”* para ello o si ello se justificara por el licitador *“aportando toda aquella información necesaria para garantizar el correcto servicio”*,



constituyen una modificación sustancial de la regulación contenida en el apartado 9.2 del PPT, que inequívocamente exigía una plantilla media anual mínima, sin prever la posibilidad de su reducción, aun cuando ésta pudiera estar debidamente justificada por el licitador que la propusiera.

Este Tribunal ha examinado en anteriores resoluciones cuestiones similares a la que aquí se suscita, en supuestos en los que las respuestas del órgano de contratación a consultas formuladas por los licitadores habían implicado una modificación de las previsiones contenidas en los Pliegos, dando lugar a la presentación de proposiciones que no se ajustaban a aquéllas. Así, cabe citar la Resolución nº 256/2021, de 12 de marzo de 2021 (Recurso nº 1458/2020) (en idéntico sentido, la Resolución nº 260/2021, de 12 de marzo de 2021 -Recurso nº 1469/2020-):

“Séptimo. Acerca de la motivación de la resolución, de acuerdo con justificación que obre en el expediente, resulta, como hemos visto, que la misma se recoge en el acuerdo de desistimiento, que textualmente indica, según certificado (documento nº 44) que reproduce la propuesta, lo siguiente:

“Durante las consultas realizadas por las empresas licitadoras en fase de presentación de ofertas, una de las respuestas dadas a los licitadores por parte de los servicios técnicos fue que “... serán consideradas soluciones alternativas que aborden un planteamiento exclusivo entre los sistemas, de manera que se pueda prescindir de LZB según entre en explotación el sistema ERTMS ...”.

Dicha respuesta ha supuesto la alteración de las condiciones recogidas en el Pliego que rige la presente licitación, permitiendo la presentación de ofertas no ajustadas a los términos del mismo. Admitidas y valoradas todas las ofertas presentadas, y una vez se ha procedido a la apertura económica de las mismas, no es posible continuar con el procedimiento ya que algunas de las propuestas presentadas han tenido dicha respuesta en consideración, reflejándola en la solución de la oferta correspondiente.”

Añade el acuerdo las normas de aplicación, por un lado –que permiten entender que se han admitido propuestas contrarias a los pliegos, por indicación equivocada de las respuestas dada a los licitadores- y en particular, que “Todo ello lleva a considerar



justificada la solicitud de desistimiento del procedimiento de adjudicación de la presente licitación, ordenando el archivo del expediente de contratación”, solicitud o propuesta que se menciona más arriba con fecha incluida, 23 de septiembre de 2020 al igual que se menciona de forma expresa y con fecha incluida el informe de la Asesoría Jurídica, que también obra en el expediente.

(...)

Octavo. Queda por tanto analizar el contenido intrínseco de dicha motivación y si recoge un defecto insubsanable del procedimiento.

Hay un aspecto de la reclamación que de entrada resulta equivocado sin necesidad de valoración; se trata del carácter vinculante de la respuesta dada por el órgano de contratación: en este caso la respuesta no tenía carácter vinculante. Las respuestas solo son vinculantes cuando los pliegos así lo prevén. El carácter vinculante de la respuesta, no obstante, debería siempre respetar el principio por el que la respuesta no pueda alterar el pliego, sino interpretar su contenido entre los varios posibles que admita su dicción literal.

En el presente caso, la única referencia de los pliegos, como recoge la demanda, a las aclaraciones aparece en el Apartado 6 del Cuadro de Características del Contrato que indica lo siguiente: “Los interesados en el procedimiento de licitación podrán solicitar información adicional sobre los pliegos y, en su caso, demás documentación complementaria con una antelación de doce (12) días naturales a la finalización del plazo de presentación de las proposiciones”.

Debe recordarse que el artículo 138.3 de la LCSP –antiguo 133.3 del Texto Refundido dispone que: “3. Los órganos de contratación proporcionarán a todos los interesados en el procedimiento de licitación, a más tardar 6 días antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas, aquella información adicional sobre los pliegos y demás documentación complementaria que estos soliciten, a condición de que la hubieren pedido al menos 12 días antes del transcurso del plazo de presentación de las proposiciones o de las solicitudes de participación, salvo que en los pliegos que rigen la licitación se estableciera otro plazo distinto. En los expedientes que hayan sido calificados de urgentes, el plazo de seis días a más tardar antes de que finalice el plazo fijado para la presentación



de ofertas será de 4 días a más tardar antes de que finalice el citado plazo en los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada siempre que se adjudiquen por procedimientos abierto y restringido. En los casos en que lo solicitado sean aclaraciones a lo establecido en los pliegos o resto de documentación y así lo establezca el pliego de cláusulas administrativas particulares, las respuestas tendrán carácter vinculante y, en este caso, deberán hacerse públicas en el correspondiente perfil de contratante en términos que garanticen la igualdad y concurrencia en el procedimiento de licitación.”

Esta interpretación literal del precepto no resulta contradicha por la Resolución nº 71/2019 invocada de por la empresa recurrente (que hace referencia a la obligatoriedad de resolver las consultas, no de su contenido). Además, y de modo general, como afirmamos en nuestra Resolución nº 393/2017:

“Con mayor detalle, en nuestras Resoluciones nº 362/2016 y 1097/2015 señalábamos que entiende este Tribunal que siendo admisible solicitar aclaraciones respecto de las ofertas técnicas o económicas, debe considerarse que ese ejercicio de solicitud de aclaraciones tiene como límite que la aclaración no puede suponer una modificación de los términos de la oferta, bien por variar su sentido inicial, bien por incorporar otros inicialmente no previstos” (Resoluciones 64/2012, 35/2014, ò 876/2014, entre otras).”

También en este sentido la Resolución nº 153/2020. Esto es, incluso las respuestas vinculantes no pueden ser un medio de modificación de los pliegos, contradiciéndolos, como adelantamos.

Pero si aun así se considerase posible esa posibilidad indirecta de alteración del pliego vía las respuestas de aclaración, mucho menos cabe darse si tales respuestas no son vinculantes. Y en este caso, las respuestas dadas en este procedimiento no son vinculantes, pues los pliegos de cláusulas administrativas particulares no lo indicaron así de forma expresa.

Por tanto, la respuesta dada en este caso no tenía la virtualidad de modificar en ningún caso los pliegos como “lex contractus”, porque en principio el pliego no se puede modificar de tal modo (cabe ser interpretado de modo vinculante o no).



Lo que ocurre es que si esa interpretación ofrecida por una respuesta, incluso de modo no vinculante, es contraria a los pliegos, induce a error a todos los licitadores, de modo que pueden presentar propuestas contrarias a los pliegos que deberían ser a la postre y en puridad, excluidas o no valoradas. Eso es lo que se pretendió evitar por el órgano de contratación, pues una vez avanzado el procedimiento, el defecto de las ofertas realizadas bajo premisas interpretativas erróneas es insubsanable.

Por tanto, llegado al punto en que un licitador presenta ofertas conforme al pliego y otro conforme a una aclaración contraria al mismo, la eventual adjudicación resultará nula por infringir el principio de igualdad entre los licitadores. Para evitar dicho efecto indeseado, cabe acudir al desistimiento.

Esto es lo que en cierta medida se extrae de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2018, nº 269/2018, Recurso 2725/2015:

“Así, pues, manteniéndose el presupuesto fijado por la sentencia, la existencia de una contradicción susceptible de causar confusión a los licitadores, esa igualdad de condiciones en que ha de producirse la licitación exigía y exige las consecuencias a la que llegó la Sala de Barcelona: suprimir la exclusión de la oferta de ACCIONABTG Pactual, que se ajustó a la literalidad del pliego pero también mantener la nulidad de la adjudicación del contrato ya que la oferta de SGAB se atuvo a la aclaración recibida y esto afectó a esa decisión.”

En conclusión, de este fundamento, no cabe afirmar, como se hace en la reclamación, incluso para el caso de que la respuesta fuese vinculante, que no lo fue, que el pliego queda modificado o alterado por la respuesta dada para favorecerse de la adjudicación por quien se ajusta no al pliego, sino a la respuesta. Constatada pues la divergencia entre pliego y respuesta aparece un defecto insubsanable que cabe remediar precisamente por el desistimiento. De lo contrario nos avocaríamos a la nulidad de la adjudicación pues algún licitador no habría presentado ofertas en igualdad de condiciones con los otros.

Noveno. Dicho lo anterior cabe discutir finalmente si la respuesta dada durante el procedimiento contravenía o no lo que los pliegos establecían. Del cotejo del pliego con la respuesta controvertida a la consulta resulta lo siguiente.



(,,)

De la comparación de ambas realidades resulta razonable la motivación que fundó el desistimiento: la respuesta permitía considerar soluciones alternativas que el pliego no contemplaba considerar. Ello no lleva sino a la confusión de los licitadores, al poder presentar alternativas no permitidas por los pliegos, que conservan en todo caso su pleno vigor como “lex contractus.”

En el caso ahora planteado, debe aplicarse el mismo criterio en base al cual el Tribunal entendió en la resolución invocada que debía considerarse ajustado a derecho el desistimiento del procedimiento por parte del órgano de contratación. La publicación de sendas respuestas a consultas de los licitadores, en las que se admitía la posibilidad de presentación de ofertas con plantillas medias anuales de vigilantes inferiores a la exigida en el apartado 9.2 del PPT, a pesar de la terminante redacción de este apartado, en el que no se preveía en absoluto tal posibilidad, supuso una alteración de la regulación establecida en el Pliego por el que se regía la licitación y permitió que concurrieran al procedimiento tanto ofertas que no se ajustaban a sus previsiones, pero que estaban amparadas en el carácter vinculante de las respuestas (tres de las siete presentadas, entre ellas las dos primeras clasificadas), como otras que observaban las exigencias del mismo (las otras cuatro, entre ellas la de la empresa recurrente).

Aun cuando en el caso presente, las respuestas eran vinculantes, al amparo de lo establecido en el artículo 138.3 de la LCSP y en el apartado 10 del PCAP, debe reiterarse que el carácter vinculante de las respuestas debe siempre respetar el principio con arreglo al cual éstas no pueden alterar lo dispuesto en los Pliegos, sino únicamente interpretar su sentido entre los varios posibles que admita su dicción literal; ya que de lo contrario se produciría una vulneración del carácter de “lex contractus” que revisten los Pliegos. No obstante, como ha ocurrido en el supuesto al que se refiere el presente recurso, las respuestas vinculantes ofrecidas por el órgano de contratación, pero contrarias a la literalidad del Pliego, ha inducido a error a varios de los licitadores que participaron en el procedimiento, conduciéndoles a presentar ofertas que no respetaban lo establecido en el apartado 9.2 del PPT, pero que se amparaban en aquellas respuestas.



Ante esta situación, no siendo procedente, como se indicó, la exclusión de esas ofertas, y habiendo concurrido por tanto para la adjudicación, de una parte, ofertas conformes con las exigencias del PPT, y de otra, ofertas disconformes con ellas pero amparadas en unas respuestas del órgano de contratación contradictorias con aquel Pliego, la adjudicación realizada quedó viciada de nulidad por infringir el principio de igualdad entre los licitadores; máxime si se toma en consideración el hecho de que el aspecto de las ofertas que quedó afectado (la plantilla media anual de vigilantes) reviste una gran relevancia para la determinación del coste de la prestación del servicio por parte de los licitadores y, por ende, para la formulación de sus proposiciones económicas y eventualmente, para la adjudicación del contrato.

En suma, constatada esa contradicción entre lo dispuesto en el Pliego y las respuestas publicadas por el órgano de contratación y la subsiguiente producción de un defecto procedimental insubsanable, debe estimarse parcialmente el recurso de DORNIER, S.A., en cuanto a esta concreta pretensión anulando el acuerdo de adjudicación objeto de impugnación.

La estimación parcial del recurso en los términos expuestos, que conlleva necesariamente la anulación del acuerdo de adjudicación, también determina la anulación del procedimiento de adjudicación, pues realizada ya la valoración de los criterios de adjudicación sometidos a juicios de valor y conocidas las respectivas valoraciones de los criterios de adjudicación automáticos o sometidos a fórmulas, sería inviable volver a valorar las ofertas sin que quedase seriamente comprometida la obligada y necesaria objetividad y, en este sentido, se incumpliría lo que pretende a dicho fin, tanto en el artículo 146.2 b) LCSP, como el artículo 30.2 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, que exige valorar primero los criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor antes que los automáticos o sometidos a fórmula, sin conocer, lógicamente, el contenido de las proposiciones de estos últimos.

Lo anteriormente expuesto, implica que sea improcedente pasar al análisis de los restantes motivos de impugnación planteados por la empresa recurrente, en los que se solicita la



nulidad del informe técnico de valoración de los criterios sujetos a juicios de valor emitido por el Intendente Jefe de la Policía Local el 12 de enero de 2023.

Por todo lo anterior, **VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. L.D.V., en representación de DORNIER, S.A., contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Peñíscola de 5 de abril de 2023 por el que se adjudica a la empresa ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A. el contrato de *“Concesión de servicios de estacionamiento limitado bajo control horario en varias calles de Peñíscola”* con expediente nº 2021/7872K - 2021/40, anulando dicho acuerdo, así como el procedimiento de adjudicación.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES