



Recurso nº 977/2023

Resolución nº 1062/2023

Sección 2ª

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

VISTO el recurso interpuesto por D. S. R. G., en representación de MOTOROLA SOLUTIONS ESPAÑA, S.A., contra la adjudicación del procedimiento de licitación del contrato de *“Renovación de la Red Secundaria de Telecomunicaciones del SAIH (ZG/ZARAGOZA), en el Marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)”*, con expediente referencia P02.C05.I3.P01.A19.02, convocado por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 11 de enero de 2023 se publicó, en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio por el que se convoca licitación para adjudicar el contrato de *“Renovación de la Red Secundaria de Telecomunicaciones del SAIH (ZG/ZARAGOZA), en el Marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)”* (expediente P02.C05.I3.P01.A19.02), convocado por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. El contrato se califica como contrato administrativo de servicios con un valor estimado de 1.651.000 euros.

El procedimiento de contratación es un procedimiento abierto de tramitación ordinaria y ha sido financiado con Fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Segundo. De acuerdo al apartado 1.1 del cuadro de características del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP):

“1.1. OBJETO (Artículos 16 y 99 de la LCSP):



Renovación de la Red Secundaria de Telecomunicaciones del SAIH (ZG/ZARAGOZA)".

De acuerdo con el apartado 3 del pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT):

"3.- OBJETO DEL SUMINISTRO

La Confederación Hidrográfica del Ebro dispone en la actualidad de una red secundaria de comunicaciones de voz y datos según el estándar TETRA cuya implantación y puesta en servicio finalizó en el año 2005.

Esta red consta de un Nodo de Conmutación y Gestión, que integra también las herramientas de Gestión y Supervisión de la Red, 67 Estaciones Base Radio para dotar de cobertura a la mayor parte del territorio geográfico de la Cuenca del Ebro y terminales de radio, tanto de fonía para servicios de voz como para transmisión de datos.

...

El periodo transcurrido desde su implantación en 2005 hasta el presente, unido a la evolución tecnológica en constante desarrollo, ha conllevado una obsolescencia de los componentes electrónicos y de radiocomunicaciones que conforman esta red a nivel de Nodo de Conmutación y de Estaciones Base lo que actualmente acarrea serios problemas de mantenimiento debido a la falta de componentes para reparaciones y sustituciones de equipamiento averiado, la incompatibilidad del Nodo de Conmutación actualmente en funcionamiento con nuevas Estaciones Base, la ausencia de soporte por parte del fabricante y la imposibilidad de actualizar las versiones software de las aplicaciones empleadas, el firmware o las licencias de los equipos.

Por otra parte, la limitación de energía existente en algunos emplazamientos hace necesaria la reducción del consumo de las estaciones base lo cual no puede conseguirse con las estaciones instaladas actualmente. Esta situación podría solucionarse con la sustitución de estas estaciones base por otras de menor consumo.

...



Con el presente contrato se acometerá la renovación del Nodo de Conmutación y Gestión, mejorando su seguridad al poder dotarlo de redundancia geográfica y actualizando un 40 Estaciones Base del total de las 67 existentes.

El material retirado de estas estaciones base renovadas se utilizaría como repuesto para que la mayoría de las que no se renuevan, puedan continuar en funcionamiento, ya que seguirían siendo compatibles con la nueva versión del Nodo de Conmutación y Gestión a instalar. Con ello conseguimos prolongar la vida útil de la infraestructura y reducir considerablemente la inversión en la actualización del sistema.

Los nuevos equipos deberán ser compatibles con las estaciones base actuales del fabricante MOTOROLA modelos EBTS PR3.0 y MBTS 1.1. y con los equipos radio empleados en la red según se indica en el Anexo 3. Para ello, se deberá acreditar mediante certificado del fabricante que los nuevos equipos son compatibles con la red existente que no es objeto de renovación”.

Tercero. En fecha 20 de abril de 2023 la Mesa de contratación acuerda proponer la adjudicación del contrato a adjudicación a favor del licitador TELTRONIC, S.A., habiendo ordenado las ofertas presentadas por el siguiente orden:

Licitador	Criterios cualitativos (Máx 25 Puntos)	Criterios objetivos (Máx 75 Puntos)	Valoración TOTAL
1.- TELTRONIC, S.A.	18	75	93
2.- MOTOROLA SOLUTIONS ESPAÑA, S.A.	21,50	50,24	71,74

Cuarto. En fecha 24 de marzo de 2023 la Presidenta de la Confederación Hidrográfica del Ebro acuerda adjudicar el contrato de suministros relativo a la “*Renovación de la Red Secundaria de Telecomunicaciones del SAIH (ZG/ZARAGOZA)*”, a la empresa TELTRONIC, S.A.

Dicho acuerdo se notifica a MOTOROLA SOLUTIONS ESPAÑA, S.A. el 28 de junio de 2023 a través de la plataforma de contratación.



Quinto. En fecha 23 de mayo de 2023, MOTOROLA SOLUTIONS ESPAÑA, S.A., solicita *“... con carácter previo a la interposición del recurso especial, solicita al Órgano de contratación el examen del expediente de licitación”*, acceso que es denegado por el órgano de contratación por no haberse dictado aún la resolución de adjudicación.

En fecha 29 de junio de 2023, MOTOROLA SOLUTIONS ESPAÑA, S.A. vuelve a solicitar *“... con carácter previo a la interposición del recurso especial”*, acceso a determinados documentos del expediente de contratación, acceso que es concedido parcialmente el 6 de julio de 2023, excluidos aquellos documentos calificados como confidenciales por los licitadores al amparo del artículo 133 de la 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).

Sexto. En fecha 7 de julio de 2023 MOTOROLA SOLUTIONS ESPAÑA, S.A. interpone recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del contrato, solicitando la suspensión del procedimiento de contratación.

Posteriormente, el 18 de julio de 2023, presenta nuevo escrito ampliando las alegaciones a la vista del expediente administrativo.

Séptimo. 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, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, RDL 36/2020), introducido por el apartado cinco de la disposición final trigésima primera del Real Decreto-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.

Octavo. Interpuesto el recurso, este Tribunal dictó resolución de 13 de julio de 2023 acordando mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del citado texto legal, será la resolución del recurso la que



acuerde el levantamiento. Igualmente, se acordó admitir *prima facie* el mismo, sin perjuicio de lo que pudiera acordar esta resolución.

Noveno. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado del correspondiente Informe.

Décimo. En fecha 13 de julio de 2023 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto al otro licitador, otorgándole un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, habiendo presentado alegaciones TELTRONIC el 17 de julio de 2023.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP.

Segundo. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo de diez días naturales previsto en el artículo 58 del RDL 36/2020 para los actos de adjudicación del contrato.

Tercero. El recurso se ha interpuesto frente a un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme resulta del artículo 44 de la LCSP.

Así, conforme al artículo 44.1 de la LCSP:

“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:

...

c) Los acuerdos de adjudicación”.

En el presente caso, se interpone el recurso contra un acuerdo de adjudicación de un contrato de suministros con un valor estimado superior a 100.000 euros, por lo que debe considerarse susceptible de recurso.

Cuarto. La legitimación se regula en el artículo 48 de la LCSP, que dispone que: *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.

En el presente caso, es evidente la legitimación para recurrir del licitador cuya oferta quedó clasificada en segundo lugar, por lo que la exclusión que pide de la oferta adjudicataria podría conllevar la adjudicación a su favor.

Quinto. El recurso se basa, en primer lugar, en la indefensión sufrida por no haber podido acceder al expediente y, además, en que la oferta técnica no cumple con el PPT porque las estaciones base ofertadas por el adjudicatario no son compatibles con las estaciones base actuales del fabricante MOTOROLA modelos EBTS PR3.0 y MBTS 1.1., siendo la propuesta de sustituir todas las estaciones base una variante no admitida por los pliegos.

El órgano de contratación niega indefensión alguna, pues la denegación de acceso realizada en mayo se debió a la inexistencia de acto alguno susceptible de recurso, de modo que, una vez dictado el acto de adjudicación recurrible se facilitó el acceso requerido. En cuanto al fondo del recurso, entiende que no hay incompatibilidad alguna dado que, al proponer la adjudicataria la sustitución de todas las estaciones base, no se produce la incompatibilidad entre ellas que proscribía el PPT.



El adjudicatario TELTRONIC entiende que, al sustituir todas las estaciones base, se cumple con la compatibilidad entre ellas requerida por el PPT, no constituyendo una variante o mejora, dado que no ha sido objeto de valoración y porque los pliegos no impiden la oferta de un mayor número de estaciones base, pues su objeto es, en esencia, la renovación de la Red Secundaria de Telecomunicaciones del SAIH, objeto sobre el que recae su oferta.

Sexto. En primer lugar, debe analizarse la alegación relativa a la indefensión postulada por no haber podido acceder al expediente.

Este Tribunal ha declarado en numerosas ocasiones el carácter instrumental que tiene el acceso al expediente. Como se afirma en nuestra Resolución 788/2021, de 1 de julio: *“Este Tribunal se ha pronunciado sobre la vista del expediente en diversas ocasiones, afirmando su carácter instrumental. Así en la Resolución 131/2015, de 6 de febrero, con cita de la Resolución 852/2014 ya declaramos que ‘En tanto dicho acceso tiene un carácter meramente instrumental (vinculado a la debida motivación de la resolución) como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, tal y como se ha dicho antes y dado que la forma habitual de dar conocimiento a los interesados de la motivación del acto adjudicando el contrato es la notificación del mismo, no sería imprescindible dar vista del expediente al futuro reclamante más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar la reclamación, no obstante la motivación plasmada en la notificación”*.

Atendida a dicha doctrina cabe concluir que la falta de acceso completo al expediente no ha ocasionado indefensión alguna al recurrente pues, por un lado, era perfectamente conocedor desde el principio del motivo de su recurso, la imposible compatibilidad de las estaciones base ofertadas con las estaciones base actuales del fabricante MOTOROLA, ya que como indicó en su recurso. *“la única empresa que posee un certificado de compatibilidad con la infraestructura que no va a ser reemplazada de acuerdo con lo establecido en los pliegos de la presente licitación, es la empresa MOTOROLA SOLUTIONS ESPAÑA”*.



Por otro lado, finalmente ha tenido acceso al expediente y ha podido conocer y alegar sobre la propuesta del adjudicatario de sustituir las 67 estaciones base, en lugar de las 40 que contemplaba el PPT.

En consecuencia, procede desestimar el primer motivo del recurso.

Séptimo. En cuanto al eventual incumplimiento del PPT por la oferta del adjudicatario, hay que partir de la doctrina consolidada de este Tribunal que considera que, aunque el cumplimiento del PPT es una cuestión que atañe en principio a la fase de ejecución del contrato, es posible la exclusión de una oferta si resulta claro que no va a poder cumplir con dicho PPT, pues ello permite de forma eficiente evitar tener que adjudicar un contrato a una oferta que no va a poder cumplir con los requisitos del contrato, estando abocada a la resolución del contrato.

Así, como se recuerda en la Resolución 1123/2018, de 7 de diciembre:

“A estos efectos, este Tribunal ha declarado reiteradamente (por todas, resolución nº 675/2018) que debe tenerse en cuenta que las exigencias del PPT deben ser interpretadas y aplicadas de manera que no supongan obstáculos indebidos a los principios generales que guían la contratación administrativa recogidos en el art 1 del TRLCSP. En consonancia con ello, debe interpretarse el artículo 84 del Reglamento (Resolución 613/2014, de 8 de septiembre), por lo que no cualquier incumplimiento ha de suponer automáticamente la exclusión, sino que debe subsumirse en alguna de las causas recogidas en la normativa, interpretarse con arreglo a los principios de igualdad y concurrencia, y siempre ha de suponer la imposibilidad de la adecuada ejecución del objeto del contrato (Resolución 815/2014, de 31 de octubre)”.

Como dispone el artículo 84 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre: *“Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio*



u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición”.

Aplicando dicha doctrina al presente supuesto, cabe convenir con el órgano de contratación y la empresa adjudicataria en que no se produce dicho incumplimiento, teniendo en cuenta que las exigencias del PPT deben ser interpretadas y aplicadas de manera que no supongan obstáculos indebidos a los principios generales que guían la contratación administrativa de acuerdo al artículo 1 de la LCSP, entre los que se incluyen la salvaguarda de la libre competencia y la eficiente utilización de los fondos destinados a la adquisición de bienes mediante la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

De interpretarse el PPT como hace el recurrente, entendiendo que la sustitución de 40 estaciones base constituye un número máximo y mínimo, como bien señala en su recurso, implicaría que sólo el recurrente podría ser adjudicatario del contrato (de ahí que no ofertara descuento alguno sobre el presupuesto de licitación) y una clara ineficiente utilización de los fondos públicos pues se adjudicaría no sólo a la oferta más cara sino a la que ofrece una prestación objetivamente peor al sustituir un menor número de estaciones base.

De hecho, en la definición del objeto del contrato en el apartado 1.1 del cuadro de características del PCAP no se hace referencia a un número concreto de estaciones base a sustituir y, en el PPT, se indica con claridad que el objeto del contrato es la renovación de la red secundaria de comunicaciones de voz y datos, según el estándar TETRA, cuya implantación y puesta en servicio finalizó en el año 2005.

La razón de fijar un “*mínimo*” de 40 estaciones base a sustituir se explica en el propio PPT con el objetivo de “*reducir considerablemente la inversión en la actualización del sistema*”. Siendo ello así, es evidente que dicha cantidad debe interpretarse como un mínimo, pues nada impediría la sustitución de un mayor número de estaciones si no se afecta con ello al precio del contrato.

Así cabe entender que la exigencia del PPT de la compatibilidad de las nuevas estaciones suministradas con las existentes de MOTOROLA debe interpretarse como una exigencia de compatibilidad de todas las estaciones entre sí, de modo que la oferta de TELTRONIC



satisface plenamente dicha compatibilidad entre todas las estaciones bases pues, de otro modo, se estaría haciendo interpretación contraria al principio de libre concurrencia.

Esta interpretación, además, no afecta a la igualdad de trato entre los licitadores, dado que dicha oferta de un mayor número de estaciones base a sustituir no ha sido objeto de valoración, no habiendo otorgado ventaja alguna a la empresa adjudicataria puesto que, a la postre, fue el precio el criterio determinante de la adjudicación.

Por ello, debe desestimarse también el segundo motivo del recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. S. R. G., en representación de MOTOROLA SOLUTIONS ESPAÑA, S.A., contra la adjudicación del procedimiento de licitación del contrato de *“Renovación de la Red Secundaria de Telecomunicaciones del SAIH (ZG/ZARAGOZA), en el Marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)”*, con expediente referencia P02.C05.I3.P01.A19.02, convocado por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Segundo. Levantar la suspensión cautelar operada, en virtud del 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 58.2 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 de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y



46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES