



Recurso nº 820/2023 C. Valenciana 192/2023

Resolución nº 947/2023

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 13 de julio de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. D. D. C. en representación de IBATEC SOLUCIONES TECNOLÓGICAS, S.L. contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen la contratación del “*Servicio de implantación y mantenimiento de sistema de gestión de ITV en la Societat Valenciana d’Inspecció Tècnica de Vehicles (SITVAL)*”, expediente 2023/002, convocado por la Sociedad Valenciana de Inspección de Vehículos, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por medio de anuncio remitido al Diario Oficial de la Unión Europea el 23 de mayo de 2023, la Sociedad Valenciana de Inspección de Vehículos (SITVAL), licitó el contrato servicio de implantación y mantenimiento de sistema de gestión de ITV en la Societat Valenciana d’Inspecció Tècnica de Vehicles a adjudicar por procedimiento abierto (expediente 2023/002). Previamente habían sido aprobados los pliegos de cláusulas administrativas particulares con sus anexos y el pliego de prescripciones técnicas. El contrato tiene un valor estimado de 2.344.322,43 euros y se tramita con carácter de urgente por el procedimiento abierto.

Segundo. Disconforme con el contenido de los pliegos formula recurso especial en materia de contratación IBATEC SOLUCIONES TECNOLÓGICAS, S.L., en el que hace valer los siguientes motivos de impugnación:

a) El expediente de contratación no justifica el carácter urgente del procedimiento. Esa decisión inmotivada afecta al derecho de la empresa a su participación en el procedimiento, viciándolo de nulidad. La tramitación urgente restringe el principio de concurrencia y no consta



en el expediente la justificación ni la necesidad de que el contrato sea inaplazable ni las razones de interés público que justificarían la tramitación urgente;

b) Los pliegos que rigen la contratación discriminan a unos operadores económicos frente a otros al atribuir una ventaja económica por prestaciones que ya se están llevando a cabo y ya han sido abonadas por SITVAL. Como quiera que hay empresas que se encuentran prestando el servicio en la actualidad en diversas estaciones de ITV y el precio unitario es por implantación, considera el recurso que eso ofrece una ventaja competitiva a tales empresas frente a las que no explotan estaciones de ITV o lo hacen en menor medida, infringiendo los principios de igualdad de trato y no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad;

c) Los pliegos no definen elementos fundamentales para la formalización de la oferta favoreciendo a los operadores económicos que ya cuentan con una implantación de software en las estaciones de ITV. En concreto, considera que no existe en los documentos publicados referencia al personal, toda vez que resulta absolutamente relevante conocer el número de trabajadores en cada estación de ITV, y su caracterización que resulta fundamental;

d) Falta de publicidad preceptiva de determinados documentos del expediente de contratación.

e) El pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) que rige la contratación establece como criterio de adjudicación la “experiencia” de la empresa, circunstancia vetada por la normativa contractual y la jurisprudencia.

Tercero. El informe del órgano de contratación al recurso puede resumirse del siguiente modo:

a) El acto de declaración de tramitación urgente no es susceptible de recurso conforme al artículo 44 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). Además, el informe de necesidad del contrato justifica cumplidamente la tramitación urgente, así como el certificado de inicio del expediente, documentos números 6 y 8 del expediente.



b) La oferta económica a realizar por los operadores económicos es la que ha sido diseñada de manera unitaria en los Pliegos y, tal diseño es el que permite disociar la implantación previa del software en las estaciones ITV de SITVAL con la formación de precio (...) Es el precio unitario por implantación y no el establecimiento de un precio a tanto alzado en términos globales el que garantiza la disociación entre implementación previa y oferta económica.

c) En relación a la falta de información respecto de los trabajadores y formación, afirma que *“En ningún apartado se hace mención a cuantías de trabajadores ni a su clasificación, pues no son en absoluto criterios que se tengan en cuenta para la valoración de tales ofertas”*.

d) Por último, respecto de la experiencia como criterio de valoración, la incorporación del criterio de valoración contemplado en la cláusula 10.2 del PCAP se justifica por la inexistencia de la exigencia de experiencia previa de la empresa candidata cuya oferta se valora. Y ello partiendo de la desajustada calificación, por parte de la recurrente, como criterio objetivo de valoración, la experiencia de las empresas licitadoras lo que, en realidad, es un mero criterio de adjudicación automático basado en la implantación del software objeto del contrato, muy alejado de la exigencia de experiencia previa individualizada a las empresas licitadoras.

Cuarto. El 15 de junio de 2023, se dio traslado del recurso a los otros licitadores, otorgando plazo para la formulación de alegaciones, sin que a la redacción de la presente se hayan formulado por ninguno de los interesados.

Quinto. Por resolución de 22 de junio de 2023, se concedió la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal resulta competente en aplicación del artículo 47.1 de la LCSP y del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 2 de junio de 2021).



Segundo. El recurso se dirige contra un acto susceptible de recurso, de acuerdo con el artículo 44.2.a) de la LCSP, como son los pliegos, enmarcado en un contrato de servicios, cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, tal como señala el artículo 44.1 a) de la LCSP.

Tercero. El recurrente no ha presentado proposición. Sobre la legitimación del recurrente que no concurre a la licitación, existe una consolidada doctrina de este Tribunal que se puede resumir, entre otras muchas en la Resolución nº 863/2022, de 13 de julio de 2022, con cita de la Resolución nº 248/2022, en la que se indica:

“En cuanto a la legitimación, debemos partir de su regulación en el art. 48 LCSP, que señala que “Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”.

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

“Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre la legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación. En nuestra Resolución 990/2019, de 6 de septiembre, ya declaramos que: “este Tribunal viene restringiendo la legitimación para interponer el recurso especial a quienes hayan sido parte del procedimiento en, entre otras, la resolución 195/2015, de 27 de febrero, en que se dijo:

“Este derecho o interés legítimo (como hemos dicho en la Resolución nº 619/2014, en la 899/2014 o en la 38/2015) no concurre entre quienes no han participado en el procedimiento, porque no pueden resultar adjudicatarios del mismo. No existe, en este caso, ninguna ventaja o beneficio que sea consecuencia del ejercicio de su acción, equiparable o asimilable a ese derecho o interés en que se concreta la legitimación activa para intervenir en este recurso



especial". Traslado este criterio a las impugnaciones de pliegos resulta, con carácter general, que únicamente los licitadores pueden impugnar los pliegos. Afirmación que se matiza para permitir la impugnación de los pliegos a aquellas personas que no hayan podido tomar parte en la licitación precisamente por el motivo en que fundamentan su recurso. En este sentido Resolución 967/2015, de 23 de octubre, reiterada en la 809/2019 de 11 de julio: "el recurso debe ser inadmitido también por falta de legitimación activa, pues la entidad ya no va a poder tomar parte en el procedimiento de contratación, no impidiéndole como ya hemos visto anteriormente-el motivo de su impugnación de los pliegos licitar al procedimiento que ahora recurre."

En este sentido, el Tribunal viene admitiendo excepcionalmente (por todas, Resolución 924/2015, de 9 de octubre) la legitimación del recurrente que no ha concurrido a la licitación cuando el motivo de impugnación de los pliegos le impide participar en el procedimiento en un plano de igualdad (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 junio 2013).

En efecto, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación por quien no ha tomado parte en la misma resulta necesario que la entidad recurrente, al menos, se haya visto impedida de participar en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia. En este sentido, y como afirma la Resolución 1166/2019 de este Tribunal:

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



Pues bien, si se analiza cada uno de los motivos expuestos en el recurso, hay que descartar que impidan o restrinjan la posible presentación de la proposición, los relativos a la falta de justificación de la declaración de urgencia, la ausencia de publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público de la memoria justificativa del contrato o el acuerdo de aprobación del expediente de contratación o que se establezca, en opinión de la recurrente, la experiencia como criterio de adjudicación.

Más discutible es el motivo que hace referencia a que, según la tesis de la recurrente, dados los términos de la cláusula 6.1 del PCAP, uno de los elementos que lo conforma es el precio unitario por implantación en cada una de las estaciones de la ITV y, en ese sentido, el hecho de que licite una empresa que está prestando servicios o haya prestado servicios para SITVAL (*“el software ya está instalado y la estación ya funciona con él”*), supone que tenga unos “costes de implantación” sensiblemente inferiores al resto, lo que le concede una ventaja competitiva frente a otros como la recurrente y le permite, por tanto, hacer una oferta inferior y, en definitiva, contraviniendo así, los principios de igualdad de trato y no discriminación.

También es discutible el motivo relativo a que los pliegos no definen elementos fundamentales para la adecuada formulación de la oferta (los pliegos no señalan el número de trabajadores y categorías que trabajan en las ITV a los que, según los pliegos, hay que prestar formación específica) favoreciendo a los operadores económicos que ya cuentan con una implantación de software en las estaciones de ITV y que conocen todos estos datos.

Con respecto a los dos últimos motivos de recurso antes expuestos, con independencia de lo que luego se dirá en cuanto a su procedencia o no, en una interpretación proclive a favorecer el principio “pro actione”, este Tribunal le reconoce a la recurrente legitimación para interponer el presente recurso.

Cuarto. El recurso ha sido formulado en el plazo de 15 días fijado en el artículo 50 de la LSCP.

Quinto. Pasando ya analizar, por separado, los motivos del recurso, el primero de ellos critica la falta de justificación de la tramitación de urgencia del procedimiento,

El recurso, en esencia, señala que no se justifica la decisión en los supuestos del artículo 119 LCSP y que ello afecta a la concurrencia en la licitación por razón de las singularidades en la tramitación. El órgano de contratación, por su parte, considera que se trata de un acto no



recurrible al no estar en el catálogo de actos susceptibles de recurso especial del artículo 44 de la LCSP y que sí existe dicha justificación. Considera que sería un motivo de recurso contra el acto de adjudicación, de acuerdo con el artículo 44.3.

La primera cuestión a dilucidar es si el acuerdo de tramitación urgente es susceptible de recurso especial. El artículo 119 de la LCSP señala:

“1. Podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes correspondientes a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, debidamente motivada.

2. Los expedientes calificados de urgentes se tramitarán siguiendo el mismo procedimiento que los ordinarios, con las siguientes especialidades:

a) Los expedientes gozarán de preferencia para su despacho por los distintos órganos que intervengan en la tramitación, que dispondrán de un plazo de cinco días para emitir los respectivos informes o cumplimentar los trámites correspondientes.

Cuando la complejidad del expediente o cualquier otra causa igualmente justificada impida cumplir el plazo antes indicado, los órganos que deban evacuar el trámite lo pondrán en conocimiento del órgano de contratación que hubiese declarado la urgencia. En tal caso el plazo quedará prorrogado hasta diez días.

b) Acordada la apertura del procedimiento de adjudicación, los plazos establecidos en esta Ley para la licitación, adjudicación y formalización del contrato se reducirán a la mitad, salvo los siguientes:

1.º El plazo de quince días hábiles establecido en el apartado 3 del artículo 153, como período de espera antes de la formalización del contrato.

2.º El plazo de presentación de proposiciones en el procedimiento abierto en los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada, que se podrá reducir de conformidad con lo indicado en la letra b) del apartado 3) del artículo 156.



3.º Los plazos de presentación de solicitudes y de proposiciones en los procedimientos restringido y de licitación con negociación en los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada, que se podrán reducir según lo establecido en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 161 y en la letra b) del apartado 1 del artículo 164, según el caso.

4.º Los plazos de presentación de solicitudes en los procedimientos de diálogo competitivo y de asociación para la innovación en contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada, no serán susceptibles de reducirse.

5.º El plazo de 6 días a más tardar antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas, para que los servicios dependientes del órgano de contratación faciliten al candidato o licitador la información adicional solicitada, 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.

La reducción anterior no se aplicará a los citados contratos cuando el procedimiento de adjudicación sea uno distinto del abierto o del restringido.

6.º Los plazos establecidos en el artículo 159 respecto a la tramitación del procedimiento abierto simplificado, de conformidad con lo señalado en el apartado 5 de dicho artículo.

Las reducciones de plazo establecidas en los puntos 2.º, 3.º y 5.º anteriores no se aplicarán en la adjudicación de los contratos de concesiones de obras y concesiones de servicios sujetos a regulación armonizada cualquiera que sea el procedimiento de adjudicación utilizado, no siendo los plazos a que se refieren dichos puntos, en estos contratos, susceptibles de reducción alguna.

c) El plazo de inicio de la ejecución del contrato no podrá exceder de un mes, contado desde la formalización”.

A la vista del expediente administrativo, se observa que la decisión de declaración de tramitación urgente se adopta en los pliegos. Por tanto, son los propios pliegos los que contienen la decisión de tramitación urgente del procedimiento de contratación, de acuerdo con su cláusula **7.2 Tramitación de expediente:**



*“El expediente se tramitará de forma electrónica a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante **“la Plataforma”**), mediante tramitación urgente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116, 117, 156 y siguientes y de acuerdo con la justificación aportada en el expediente.*

El procedimiento es abierto sujeto a regulación armonizada al amparo de lo previsto en el artículo 22 y 156 y ss. de la LCSP”.

Por ello se considera una cláusula que forma parte de los pliegos, y que puede ser objeto de recurso especial conforme al artículo 44 de la LCSP.

Por otra parte, en el anuncio de licitación, en el apartado “Proceso de licitación”, se refiere a que el procedimiento se ha declarado de urgencia *“conforme inicio expediente y declaración de urgencia”*, por lo que siendo el anuncio de licitación una de las actuaciones susceptibles de recurso especial (artículo 44.2 a) LCSP), también se podría recurrir la declaración de urgencia del expediente a través de la impugnación del anuncio de licitación.

En segundo lugar, hay que analizar si la urgencia en la tramitación afecta a los licitadores o es una decisión inocua respecto de los mismos. Sin embargo, visto el contenido del transcrito artículo 119 de la LCSP resulta claro que afecta a los posibles licitadores al contrato, por cuanto puede reducirse el plazo de presentación de ofertas y se reduce el plazo de solicitud de aclaraciones a la documentación contractual.

En el procedimiento abierto, de acuerdo con el artículo 156.2, el plazo de presentación de ofertas no será inferior a 35 días, mientras que, de acuerdo con el anuncio de licitación el plazo de presentación de ofertas en el presente procedimiento queda fijado en 20 días. No consta que concurra la circunstancia de la letra a) del número 3 del precepto, ni que la tramitación electrónica hay supuesto la reducción de plazos en 5 días de la letra c). Por lo cual, hay que entender que la reducción del plazo de presentación de ofertas a 20 días se produce consecuencia de la declaración de urgencia, esto es, al amparo de la letra b) del número 3. En consecuencia, en el presente caso, la declaración de urgencia sí que afecta a los intereses de los eventuales licitadores en cuanto al plazo de preparación y presentación de las ofertas.



Despejadas ambas cuestiones, es necesario conocer si se reúnen las exigencias para la tramitación urgente del procedimiento o no. La LCSP justifica esta decisión en *contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público*.

Cabe recordar que la aplicación del procedimiento de urgencia del artículo 119 de la LCSP exige, como ha señalado este Tribunal (Resoluciones 148/2012 y 149/12, ambas de 16 de julio), que exista una necesidad inaplazable -esto es, *“la necesidad de atender un asunto de forma inmediata e ineludible-o que la adjudicación deba acelerarse por razones de interés público, siendo necesario que el expediente de contratación contenga la declaración de urgencia acordada por el órgano de contratación, debidamente motivada”*. Todas ellas citadas en la Resolución de este Tribunal nº 152/2016, de 19 de febrero.

También conviene subrayar que esta tramitación puede aplicarse siempre que se salvaguarden las garantías esenciales de los procedimientos de licitación, en la medida en que el acortamiento de plazos afecta especialmente a trámites internos, y no resulta relevante si el riesgo de falta de cobertura contractual que motiva la urgencia es o no atribuible al órgano de contratación (Resolución nº 885/2021, de 15 de julio).

Y especialmente significativa es nuestra Resolución 1485/2022, de 24 de noviembre de 2022, que, transcribiendo parcialmente resoluciones anteriores, recopila esta materia y la doctrina de este Tribunal al respecto:

“Octavo. En cuarto y último término, se dice incumplida la obligación de motivar adecuadamente la tramitación por la vía de urgencia, tal y como exige el artículo 119 de la LCSP.

(..)

Como hemos expuesto en anteriores ocasiones (así, Resolución 856/2021, de 8 de julio), la tramitación urgente del procedimiento de contratación se recoge en el artículo 119.1 de la LCSP, según el cual: “Podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes correspondientes a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos el



expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, debidamente motivada”.

En relación con este precepto, el Tribunal Supremo, en su Sentencia nº 1229/2008, de 27 de febrero de 2008, declaró que: “La tramitación urgente de los expedientes de contratación administrativa constituye una facultad de la Administración, de carácter excepcional, para el ejercicio de la cual han de concurrir los requisitos exigidos en el precepto transcrito. De una parte, se trata de una modalidad de contratación utilizable, bien cuando la necesidad del contrato sea inaplazable, o cuando sea preciso acelerar la adjudicación por razones de interés público, por lo que la concurrencia del hecho constitutivo de uno u otro de tales supuestos ha de resultar acreditada. El primero -necesidad inaplazable comporta el que no se pueda esperar para la celebración del contrato porque exista un límite temporal impuesto por las circunstancias del caso, hecho que se ha de acreditar en el expediente, como es obvio. Y por mismo sucede con el segundo supuesto; han de concurrir las razones de interés público que hagan preciso, que exijan acelerar la adjudicación, que no la ejecución del contenido del contrato. Por otro lado, el expediente ha de contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación. En primer lugar, dicha declaración no consiste en una simple formalidad, en que aparezca en el expediente una declaración en tal sentido; en segundo lugar, ha de realizarla "el órgano de contratación", (...). Pero además y esto es lo fundamental- la susodicha declaración de urgencia ha de estar "debidamente motivada". Como es sabido, la motivación consiste en la explicación razonada y razonable del contenido del acto de que se trate. No se cumple, pues, con este requisito de los actos administrativos, esencial (en casos como el que nos ocupa) cuando deba ser motivado "en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa " artículo 54.1,f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), con una mera frase genérica del estilo de la utilizada en la mencionada resolución, pues la simple manifestación del "reconocido interés público" del expediente carente de explicación alguna, por mínima que fuera- precedida de la expresión "se estima pertinente....." -mera opinión, no que resulte acreditado que sea necesario- "dar la mayor celeridad al expediente", cumplen con la función de la motivación de los actos administrativos mucho menos cuando, como el examinado, al ser además un acto discrecional, concurre en el mismo otra circunstancia que exige la motivación (artículo 54.1.f) citado).”

Por su parte, en la STS de 28 de octubre de 1992 se indicó que la urgencia debía tener carácter objetivo y basarse en razones palmarias y suficientes, de modo que no pudiera ser



producto de la negligencia o voluntariedad de la Administración, con los siguientes términos: “Pero no puede apreciarse que existieran tales circunstancias de urgencia. La urgencia meramente subjetiva, causada por el retraso hasta el año 1989 de una ejecución ya prevista desde 1986 no permite considerar urgente -en forma objetiva lo que antes no lo era ya que, de aceptarse tal criterio, podría quedar al arbitrio subjetivo lo que la norma configura como necesidad apremiante o circunstancia imprevisible (arts. 120 RD Ley 781/1986 y 42.3 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales), con la posibilidad de alterar los procedimientos de selección previstos como garantía del interés público.”

También este Tribunal ha examinado los requisitos para el adecuado uso de esta tramitación en diversas ocasiones. En la Resolución nº 735/2020 indicamos que: “si bien este procedimiento no se configura con el carácter excepcional del procedimiento de emergencia que se regula en el artículo 120 LCSP, sí que está sujeto a un requisito de especial motivación, por cuanto debe justificarse que concurre, o bien una necesidad inaplazable, o bien que es necesaria la aceleración del procedimiento”.

Asimismo, en relación con la necesidad de motivación, en la Resolución nº 794/2019 dijimos que: “La aplicación del procedimiento de urgencia del artículo 119 de la LCSP exige, como ha señalado este Tribunal (Resoluciones 148/2012 y 149/12, ambas de 16 de julio), que exista una necesidad inaplazable -esto es, “la necesidad de atender un asunto de forma inmediata e ineludible-o que la adjudicación deba acelerarse por razones de interés público, siendo necesario que el expediente de contratación contenga la declaración de urgencia acordada por el órgano de contratación, debidamente motivada”.

En definitiva, debe acreditarse el cumplimiento de un elemento objetivo y un elemento formal para la adopción de este procedimiento. El elemento objetivo sería la existencia de una necesidad inaplazable, y el elemento formal sería la declaración de urgencia debidamente aprobada por el órgano de contratación. Por otro lado, no cabe duda de que la concreción del elemento objetivo debe hacerse de forma casuística, debiendo tener en cuenta las circunstancias de cada expediente y la concreta necesidad contractual a dar cobertura en cada caso, la posible existencia de alternativas, y la afección a la concurrencia como consecuencia de la utilización de este procedimiento.



Así, en la reciente Resolución nº 183/2021, de 26 de febrero, hemos considerado pertinente su utilización teniendo en cuenta la necesidad de asegurar la prestación una vez finalizara el contrato, y su imposible prórroga, teniendo en cuenta además que se trataba de un servicio esencial como es el servicio de limpieza, mantenimiento y conservación de la red de alcantarillado.

También, en la Resolución nº 449/2017, de 26 de mayo de 2017, se reconoció este interés público para el caso de un servicio de vigilancia y salvamento en las playas, debido a la importancia esencial de este servicio para la vida e integridad de las personas”.

Como expuso el Tribunal Supremo en las sentencias que anteriormente se han transcrito parcialmente y nuestra doctrina, en la declaración de urgencia deben concurrir, de manera inexcusable, dos requisitos: uno formal, que consiste en la existencia ineludible de una declaración de urgencia que debe ir incorporada en el expediente de contratación y ser suscrita por el órgano de contratación (artículo 119.1 LCSP), no siendo válida, por tanto, la realización por órgano, persona distinta o servicio o unidad perteneciente a dicho órgano; y un requisito de motivación, especialmente fundado, dada la excepcionalidad que conlleva la declaración de urgencia.

Revisado el expediente de contratación, no existe la declaración de urgencia, lo que es motivo, de por sí, para la estimación del recurso por este motivo.

Adicionalmente, por lo que respecta a la justificación de la urgencia, observamos que, en el documento nº 7 del expediente denominado memoria justificativa contratación y cuyo título es *“informe justificativo del procedimiento abierto tramitado con carácter de urgencia”* no se aborda en absoluto la urgencia. A su vez, el certificado de inicio del expediente (documento nº 8), titulado *“Resolución de aprobación de inicio de expediente para la contratación del servicio de implantación de sistema de gestión de ITV en la Societat Valenciana d’Inspecció Técnica de Vehicles a adjudicar por el procedimiento abierto”*, en cuya página dos, como antecedentes III se dice: *“Que se justifica la necesidad de la contratación externa de este tipo de servicios por la urgente necesidad de mejora de la eficiencia en el funcionamiento de las estaciones ITV”*. Este documento contiene un anexo que lleva por título *“justificación de la tramitación urgente del expediente”* y tiene por finalidad justificar que concurre una *necesidad inaplazable y urgente*. Sin embargo, el contenido del documento no contiene en realidad la motivación



material y real de dicha decisión. Así, comienza la justificación señalando: *“Ante la finalización del anterior contrato concesional para la prestación del servicio público de Inspección Técnica de Vehículos que se ha venido realizando en los últimos 25 años, la mercantil pública Societat Valenciana d’Inspecció Tècnica de Vehicles debe iniciar un procedimiento abierto urgente”*.

Pero, en realidad, esta formulación no justifica la urgencia, sino la conclusión de un servicio prestado concesionalmente, la opción de asunción del servicio por una sociedad pública y la necesidad de concertar un contrato de servicios.

A continuación, indica: *“Se trata de un servicio de implantación del sistema de gestión integral tendente a instaurarse en las diferentes estaciones de ITV, por lo que la urgencia del procedimiento es patente por el objeto y el sujeto convocante del mismo”*.

Pero esta expresión vuelve a no aportar nada en relación con la urgencia, puesto que ni el objeto por sí mismo lo requiere ni el sujeto convocante de la licitación constituye causa justificativa de la urgencia. A continuación, incluye el razonamiento técnico justificativo de la tramitación urgente del expediente, que detalla del siguiente modo: *“Problemas de integración de la información, dificultades en el traspaso de datos a contabilidad, problemas de formación de los empleados, incompatibilidad de procesos y funcionalidades y, limitaciones en la escalabilidad y capacidad de crecimiento”*. Seguidamente, cita determinadas implicaciones de la falta de unificación de clientes y cuentas en los sistemas actuales que general dificultades significativas.

Sin embargo, todas estas razones que expone el informe justifican la necesidad de la contratación, pero no hacen referencia ni justifican a la necesidad inaplazable o a que el interés general requiera una tramitación urgente. Tan solo al final del informe se limita a señalar que el próximo vencimiento de los contratos justifica la urgencia. Sin embargo, tampoco esta causa justifica la declaración de urgencia, por cuanto que se trata de una situación que conocida por el órgano de contratación la fecha cierta en la que finalizaba el contrato anterior, debió prever y tramitar con la debida antelación el nuevo expediente de contratación.

En consecuencia, procede la estimación del motivo y anular el expediente de contratación, debiendo retrotraerse las actuaciones al momento de aprobación de los pliegos para que se tramiten por el procedimiento ordinario, salvo que, circunstancias sobrevenidas a esta



resolución puedan justificar la tramitación por el procedimiento de urgencia, cumplimentando, en tal caso, los requisitos formales y de motivación correspondientes.

Sexto. En el segundo motivo de impugnación, el recurso sostiene que algunos de los actuales concesionarios-no especifica cuántos ni en cuantas estaciones de ITV, ni desde cuándo-tienen ya implantado el sistema informático del órgano de contratación, SITVAL, y que esto distorsiona las ofertas puesto que pueden descontar de su oferta estas estaciones de servicio, ofreciendo un precio más económico. Considera que se trata de una ventaja no aceptable.

Este argumento se desenvuelve en dos planos diferentes, el sistema de fijación de precio del contrato y la ventaja de los actuales contratistas de algunas ITV. En relación al primer aspecto, el órgano de contratación ha fijado un precio por implantación en cada estación de ITV, sin que el recurso ofrezca prueba de que esos precios son especialmente bajos y no son de mercado porque descuenten, en realidad, las estaciones de ITV donde ya estén implantados los sistemas informáticos. A falta de prueba no puede considerarse que los precios no sean los adecuados, ya que el órgano de contratación realiza una exposición lógica de cómo alcanza dichos precios. En el otro aspecto del argumento, solo resta decir que los contratistas pueden presentarse a las nuevas licitaciones cuando vencen sus contratos y que la circunstancia de que ello les permita formular ofertas ajustadas no invalida el proceso de licitación.

Por todo ello, el recurso procede la desestimación de este motivo del recurso.

Séptimo. En el siguiente motivo de recurso se expone que el pliego no da publicidad a elementos esenciales para la formulación de la oferta como es el número y clasificación de los trabajadores a efectos del plan de formación. El órgano de contratación opone que *“Sin embargo, TAMPOCO ES DE APLICACIÓN EL NÚMERO DE TRABAJADORES AL PLAN DE FORMACIÓN. Y ello porque en tal criterio sujeto a juicio de valor NO SE INCORPORA CLÁUSULA ALGUNA RELATIVA AL NÚMERO DE EMPLEADOS DESTINATARIOS DE DICHO PLAN. Se menciona, eso sí, la descripción de las actuaciones del plan, cronogramas y grupos de usuarios a formar. Por si no fuera suficiente, en relación con la tipología de empleos, el apartado por el cual se puntúa con hasta 19 puntos incorpora la posibilidad de diferenciar GRUPOS DE FORMACIÓN SEPARADOS para administración, inspectores, responsables técnicos e informática, determinados y segregados ya en el propio Pliego. En*



ningún apartado se hace mención a cuantías de trabajadores ni a su clasificación, pues no son en absoluto criterios que se tengan en cuenta para la valoración de tales ofertas”.

El Tribunal no puede compartir el criterio del órgano de contratación. Se establece en el PCAP como criterio de adjudicación sujeto a juicio de valoración el plan de formación en los siguientes términos (10.2):

Plan de formación (valoración máxima de 19 puntos)

- *0 puntos si no se aporta.*
- *Hasta 5 puntos si se describe con claridad el plan de formación, incluyendo cronogramas y grupos de usuarios para formar.*
- *Hasta 10 puntos si se describe con gran detalle y precisión y con alta claridad la identificación de las actuaciones a realizar, la descripción de su alcance, y el detalle del cronograma previsto.*
- *Hasta 19 puntos si se describe con gran detalle y precisión y con alta claridad la identificación de las actuaciones a realizar, la descripción de su alcance, y el detalle del cronograma previsto además de diferenciar grupos de formación separados para administración, inspectores, responsables técnicos e informática.*

Por su parte, el Pliego de Prescripciones Técnicas prevé:

4. Plan de formación: Se debe desarrollar un plan de formación para los usuarios del nuevo sistema. Esto incluirá una formación inicial para los usuarios del sistema actual que se transferirán al nuevo sistema, así como una formación continua para los nuevos usuarios a medida que se vayan incorporando al sistema (...)

El plan de ejecución orientativo para la implantación del nuevo software de gestión de ITV en la empresa pública SITVAL, sin perjuicio de la mejora en los plazos contemplada en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, se detalla a continuación:

Mes 1:



- *Identificación de los usuarios y roles actuales*
- *Revisión y configuración de la maquinaria de inspección*
- *Desarrollo del plan de formación*
- *Configuración en paralelo del nuevo sistema*

Mes 2:

- *Formación de usuarios del sistema actual para el nuevo sistema*
- *Configuración en paralelo del nuevo sistema*
- *Preparación para el arranque escalonado*

Mes 3:

- *Arranque escalonado de 2 a 3 estaciones fijas y móviles*
- *Configuración en paralelo del nuevo sistema*

en las estaciones de ITV activas

Mes 4:

- *Arranque escalonado de más estaciones fijas y móviles*
- *Formación continua de usuarios del nuevo sistema*
- *Evaluación continua del rendimiento del nuevo sistema*

Meses 5 y 6:

- *Implementación completa del nuevo sistema en todas las estaciones de ITV*
- *Formación continua de usuarios del nuevo sistema*



- Evaluación y ajuste final del nuevo sistema

Lo cierto es que para poder ofertar un plan de formación tiene que conocerse unos datos mínimos que no aparecen en la información contractual, de modo que el órgano de contratación, debiera facilitar datos elementales tales como qué categorías existen, qué número de trabajadores de cada una de ellas, siquiera fijando unas horquillas, etc. Sin estos datos hay reconocer que los eventuales licitadores desconocerán un dato relevante para elaborar su plan de formación y, por tanto, su oferta y, además, se situaría en ventaja a quien ya estuviera explotando estaciones de ITV con detallado conocimiento de estos datos, lo que le permitiría efectuar una mejor oferta y por tanto más valorada. Por ello se estima el motivo.

Octavo. En el siguiente motivo, alega para solicitar la nulidad de los pliegos que se ha incumplido la obligación establecida en el artículo 63 de la LCSP al no dar la publicidad exigida (en la Plataforma de Contratación del Sector Público) a la memoria justificativa del contrato y al documento de aprobación del expediente de contratación, asociando a ese incumplimiento la nulidad de pleno Derecho prevista en el artículo 39 de la LCSP.

Es cierto, como ha podido constatar este Tribunal, que el órgano de contratación ha incumplido la obligación prevista en el artículo 63 y que, entre otros documentos no publicados, se encuentra, como alega el recurrente, el de la memoria justificativa del contrato y el de la aprobación del expediente.

No obstante, la recurrente no fundamenta en qué medida la falta de publicación de dicha documentación ha podido afectar a sus derechos y por qué puede provocar la nulidad del acto recurrido, limitándose a alegar, con carácter general, que ha afectado al principio de transparencia.

El incumplimiento de lo previsto en el citado precepto, que no atañe a la inexistencia de los documentos que se contemplan en el expediente de contratación, sino a la publicidad de los mismos, es de carácter formal y tiene más una relevancia interna, en cuanto incumplimiento de una obligación de la Administración, que no una proyección exterior.

Por otra parte, dicho incumplimiento no se encuentra en ninguna de las causas que fundamentan la nulidad de pleno Derecho y, además, en todo caso, se trataría de un defecto no invalidante, por lo que se desestima este motivo del recurso.



Noveno. Finalmente, el recurso considera que se ha incluido la experiencia como criterio de valoración cuando debe ser considerado criterio de solvencia. Así, en la cláusula 10 del PCAP se establece:

“v. Participación en proyectos de similares características (hasta 5 puntos)

- 0 Puntos si el sistema está implantado en menos de 26 estaciones ITV.
- 3 puntos si está implantado en 26 estaciones ITV o más.
- 5 puntos si está implantado en más de 26 estaciones ITV y en algún proyecto único de más de 26 estaciones ITV (mismo grupo empresarial o empresa pública)”.

De hecho, considera que la cláusula 11.2.2. en materia de solvencia técnica exige determinada experiencia:

“Como criterios de solvencia técnica o profesional se exige la experiencia en la realización de trabajos del mismo tipo o naturaleza al que se corresponde con el objeto del Procedimiento abierto en los tres últimos años, que se acreditará mediante una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos. El importe mínimo de dichos servicios o trabajos realizados debe ser igual o superior, en conjunto, a UN MILLÓN DOSCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS SETENTA Y SIETE EUROS CON TREINTA Y CUATRO CÉNTIMOS DE EURO (1.289.377,34) impuestos de aplicación incluidos, cuantía que corresponde al 55% del valor estimado del contrato.

El órgano de contratación expone que se trata de conceptos distintos. En la solvencia se exige experiencia en la realización de trabajos del mismo tipo o naturaleza para lo cual se analizará el CPV, mientras que el criterio de valoración se puntúa la mera implantación ya efectuada en diferentes estaciones de ITV.

El motivo tiene que ser estimado. El propio objeto y denominación del contrato *“Servicio de implantación y mantenimiento de sistema de gestión de ITV en la Societat Valenciana d’Inspecció Tècnica de Vehicles (SITVAL)”*, puesto en relación con el criterio de adjudicación



cuestionado, que lleva por título “*Participación en proyectos de similares características*”, denota que no se está valorando en el criterio de adjudicación la experiencia de unas determinadas personas o equipo que va a ejecutar este contrato, atendidas sus especiales características, sino que se está atendiendo a la solvencia técnica de la empresa. La expresión “participación en proyectos de similares características”, es muy elocuente a estos efectos porque con ello se refiere a las condiciones o características de la empresa contratista y no a las características objeto del contrato, que es lo que sería preciso si se quiere valorar la experiencia como criterio de adjudicación.

La conclusión anteriormente expuesta se ratifica tras la lectura de la cláusula 1.2.2 del PCAP que regula la exigencia de solvencia técnica en los siguientes términos:

“Experiencia en la realización de trabajos del mismo tipo o naturaleza al que se corresponde con el objeto del Procedimiento abierto en los tres últimos años, que se acreditará mediante una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos”.

Como se constata, hay plena coincidencia entre lo que se exige como solvencia técnica y lo que se valora como criterio de adjudicación.

Basta, además, con recordar el criterio mantenido por este Tribunal en la materia. Como ha tenido ocasión de razonarse en numerosas ocasiones (por todas, Resolución nº 349/2019, de 29 de marzo):

“La experiencia puede aparecer en la licitación de un contrato de servicios de tres formas distintas:

A. Como requisito de admisión a la licitación, en tanto en cuanto conforme a lo previsto en el apartado a) del art. 90.1 de la LCSP, el órgano de contratación puede exigir, como forma de acreditar la solvencia técnica o profesional de los empresarios “Una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo los tres últimos años”.



B. Como requisito mínimo establecido en el PPT en relación a las características del personal que debe adscribirse a la ejecución del contrato, cuando, atendida la complejidad técnica del objeto del contrato, se considere necesaria una determinada formación o y/o experiencia en los medios personales que deben adscribirse a la ejecución del contrato, respetando en su configuración las reglas del art. 126 de la LCPS, de modo que permita a los empresarios el acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tenga por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia.

C. Como criterio de adjudicación, contemplado en el art. 145.2. 2º de la LCSP cuando contempla, como criterio cualitativo de valoración de las ofertas “2.º La organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución”.

Este Tribunal, de acuerdo con la propia doctrina emanada de la jurisprudencia del TJUE, ha establecido de forma reiterada (por ejemplo Resolución 677/2017, de 21 de julio) la diferencia entre exigir la experiencia como modo de acreditar la solvencia y su exigencia como criterio de adjudicación o requisito de ejecución del contrato, exigiendo que como criterio de admisión a la licitación (esto es, como requisito de solvencia) debe referirse exclusivamente al licitador, mientras que la experiencia como criterio de adjudicación o requisito de ejecución debe referirse a los medios personales que van a adscribirse a la ejecución de un determinado contrato atendiendo sus peculiaridades (y cuyo compromiso de adscripción puede exigirse a todos los licitadores en los términos del artículo 76 de la LCSP). El propio TJUE, en su sentencia de 26 de marzo de 2015 (asunto C-601/13), ha afirmado que:

“31 La calidad de la ejecución de un contrato público puede depender de manera determinante de la valía profesional de las personas encargadas de ejecutarlo, valía que está constituida por su experiencia profesional y su formación.

32 Así sucede en particular cuando la prestación objeto del contrato es de tipo intelectual, y se refiere, como en el caso de autos, a servicios de formación y consultoría.

33 Cuando un contrato de esta índole debe ser ejecutado por un equipo, son las competencias y la experiencia de sus miembros los aspectos determinantes para apreciar la calidad profesional de dicho equipo. Esa calidad puede ser una característica intrínseca de la oferta



y estar vinculada al objeto del contrato, en el sentido del artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18. 34 Por consiguiente, la citada calidad puede figurar como criterio de adjudicación en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones de que se trate”.

Así, una cuestión es que una empresa, como organización, tenga experiencia en la ejecución de contratos similares, y otro, que atendidas las concretas circunstancias de ejecución de un determinado contrato, el órgano de contratación, en el ámbito de su discrecionalidad técnica y en aras de obtener una mayor calidad, estime oportuno valorar adicionalmente que las personas o el equipo que vaya a ser el encargado de dicha ejecución tengan una determinada experiencia en las tareas a desarrollar y ejecutar en ese específico contrato.

Por lo expuesto, el motivo ha de ser estimado en este punto.

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. D. D. C. en representación de IBATEC SOLUCIONES TECNOLÓGICAS, S.L. contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen la contratación del “*Servicio de implantación y mantenimiento de sistema de gestión de ITV en la Societat Valenciana d’Inspecció Tècnica de Vehicles (SITVAL)*”, expediente 2023/002, convocado por la Sociedad Valenciana de Inspección de Vehículos, por los motivos expuestos en los fundamentos jurídicos quinto, séptimo y noveno de esta resolución, acordando la anulación del anuncio de licitación y de los pliegos impugnados y disponiendo la retroacción del procedimiento al momento inmediatamente anterior a la aprobación del expediente de contratación.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento, conforme al artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.



Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 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