Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

Plaza de los Sitios, 7
50001 Zaragoza
Tel. 976 713016
E-mail: tribunalcontratosaragon@aragon.es

RE 119/2025

Acuerdo 115/2025, de 28 de noviembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por "J.AGUIRRE, S.L." frente a la desestimación de la solicitud de exclusión del licitador propuesto como adjudicatario "DNOTA MEDIO AMBIENTE, S.L" del procedimiento de licitación "Mantenimiento integral de la red de calidad del aire del Gobierno de Aragón (RCGA) durante los años 2025-2027", promovido por el Departamento de Medio Ambiente y Turismo del Gobierno de Aragón.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - El día 16 de octubre de 2024 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PCSP), el anuncio de licitación relativo al contrato que figura en el encabezado del este acuerdo, así como los pliegos que rigen el procedimiento de licitación. Según figura en los citados anuncios, el plazo para la presentación de ofertas finalizaba el día 22 de noviembre siguiente.

Se trata de un contrato de servicios, sujeto a regulación armonizada, tramitado por procedimiento abierto ordinario, con varios criterios de adjudicación y con un valor estimado de 1.548.960,00 euros.

A la licitación concurrieron dos licitadora –DNOTA MEDIO AMBIENTE y J.AGUIRRE-.

Segundo. - La Mesa de contratación, en su reunión del día 29 de noviembre de 2024, procedió a la apertura del Sobre C (criterios de adjudicación sujetos a valoración automática) y acordó requerir a la recurrente justificar la viabilidad de su oferta anormalmente baja de acuerdo a los criterios recogidos en el propio pliego, así como la aportación de una serie de certificados necesarios para verificar el cumplimiento de exigencias establecidas en PPT, que la recurrente remite en plazo. Una vez analizada la documentación por la Mesa de contratación, con fecha 19 de diciembre, acordó proponer la exclusión de la empresa recurrente del procedimiento y proponer la adjudicación del contrato a la otra licitadora ("J. AGUIRRE S.L."). Mediante Orden de 7

de enero de 2025, del Departamento de Medio Ambiente y Turismo del Gobierno de Aragón, se acordó excluir la oferta presentada por "DNOTA MEDIO AMBIENTE S.L." del procedimiento de contratación, por incluir valores anormales o desproporcionados y no haber justificado el licitador suficientemente su viabilidad, siendo publicada en PCSP el siguiente día 8 de enero.

Tercero. - Con fecha 21 de enero de 2025, se interpuso ante este Tribunal recurso especial en materia de contratación, formulado por O.N.C., en nombre y representación de la mercantil "DNOTA MEDIO AMBIENTE S.L.", frente a la exclusión del procedimiento de licitación citado en el encabezamiento, suplicando la estimación del recurso presentado, la anulación del acuerdo de exclusión y la declaración del derecho de la recurrente a participar en la licitación, con la correspondiente retroacción de actuaciones al momento anterior a su exclusión, posibilitando la valoración de su oferta. Al recurso, atendiendo a su orden de llegada, se le asignó el **número 9/2025**.

Cuarto. - El recurso presentado se resolvió mediante **Acuerdo 32/2025**, de 7 de marzo, en los siguientes términos: *"PRIMERO. - Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la mercantil "DNOTA MEDIO AMBIENTE S.L." frente a la exclusión del procedimiento de contratación denominado «Mantenimiento integral de la red de calidad del aire del Gobierno de Aragón (RCGA) durante los años 2025-2027», promovido por el Departamento de Medio Ambiente y Turismo del Gobierno de Aragón, anular la Orden de 7 de enero de 2025, del Departamento de Medio Ambiente y Turismo del Gobierno de Aragón, por la que se excluyó la oferta presentada por "DNOTA MEDIO AMBIENTE S.L." del procedimiento de contratación, y ordenar la retroacción de las actuaciones al momento anterior a su exclusión para que se proceda a la valoración de su oferta, conforme al tenor literal del PCAP".*

Frente a este Acuerdo 32/2025, el licitador J. AGUIRRE, S.L. interpuso recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, del cual ha desistido.

Quinto. - En ejecución del citado Acuerdo 32/2025, mediante Orden de Consejero del Departamento de Medio Ambiente y Turismo de 17 de marzo de 2025, se dispone *"la retroacción del procedimiento de licitación del expediente de contratación del*

contrato de servicios denominado «Mantenimiento integral de la red de calidad del aire del Gobierno de Aragón (RCGA) durante los años 2025-2027», MAT_DGEA_2024_MY3 hasta el momento previo a la valoración de los criterios cuantificables automáticamente", dejando sin efecto la Orden de 7 de enero de 2025 por la que se excluía la oferta presentada por "DNOTA MEDIO AMBIENTE S.L." .

Sexto. – Tras adoptar diversas actuaciones la Mesa de contratación, en sesión de 26 de marzo de 2025, propone como adjudicataria a la empresa "DNOTA MEDIO AMBIENTE S.L.", elevándose al órgano de contratación que, mediante Orden (del Consejero de Medio Ambiente y Turismo) de 3 de abril de 2025 hace pública dicha propuesta de adjudicación, requiriendo al licitador con la mejor oferta (DNOTA MEDIO AMBIENTE S.L.) la remisión, en el plazo de 10 días hábiles, de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previstos en pliegos, así como diversa documentación adicional. Esta documentación fue remitida por el licitador en plazo.

En dicho requerimiento de documentación, se acordó concertar con el licitador una visita de comprobación de dos estaciones de la red de calidad del aire con objeto de verificar el cumplimiento en las mismas de los requisitos fijados en la oferta económica del licitador, respecto a la gestión remota de los mismos, visita que se realizó con fecha 10 de abril de 2025.

Con fecha 15 de abril se emite informe técnico derivado de la visita realizada el día 10 de abril de 2025, señalando que *"los equipos ofertados por la empresa no cumplen con las especificaciones técnicas requeridas en el Criterio 3.2 del Anexo XI, ni el punto 4.3 del PPT"*, que, junto con la constatación de la falta de documentación necesaria para verificar declaraciones responsables, fundamenta informe de valoración de fecha 29 de abril, que se eleva a la Mesa de Contratación proponiendo, en caso de que ésta asuma el contenido del informe, *"que la oferta económica del licitador DNOTA MEDIO AMBIENTE, S.L. sea excluida del procedimiento de licitación"*.

Reunida la Mesa de contratación en sesión de 6 de junio de 2025, haciendo suyo el informe anterior, acuerda no adjudicar el contrato a la mercantil "DNOTA MEDIO AMBIENTE S.L." y proponer como adjudicatario a "J. AGUIRRE S.L.", que al haber sido propuesto adjudicatario antes del recurso especial interpuesto por DNOTA

con fecha 21 de enero de 2025 (Recurso 9/2025) y haber presentado toda la documentación justificativa tras ser requerida por la Mesa con fecha 16 de enero de 2025 *"y en aras a garantizar la prestación del servicio público sin demorar más su ejecución; se acuerda dar por válida la documentación que obra en el expediente, sin necesidad de volver a requerirla al licitador"*. Dicha Acta acuerda la exclusión de DNOTA MEDIO AMBIENTE, S.L.

Séptimo. - Mediante Orden del Consejero del Departamento de Medio Ambiente y Turismo de fecha 27 de junio de 2025 se resuelve adjudicar el contrato que nos ocupa a la mercantil "J. AGUIRRE S.L.", siendo publicada dicha Orden en la PCSP con fecha 2 de julio de 2025.

Octavo.- Con fecha 18 de julio de 2025, se recibió en este Tribunal escrito de interposición de recurso especial en materia de contratación, formulado por O.N.C., en nombre y representación de la mercantil "DNOTA MEDIO AMBIENTE S.L.", frente al acto de adjudicación referido en el antecedente anterior (que trae causa de su exclusión acordada por la Mesa de Contratación), interesando de este Tribunal la estimación del recurso presentado, la anulación de la Orden de adjudicación y que se proceda a serle adjudicado dicho contrato al recurrente. Al recurso, atendiendo a su orden de llegada, se le asignó el **número 65/2025** y fue resuelto en sentido estimatorio por este Tribunal en su **Acuerdo 83/2025**, de 8 de septiembre, dejando sin efecto el acuerdo de la Mesa de Contratación de 6 de junio de 2025 por el cual se excluyó a DNOTA MEDIO AMBIENTE, anulando la adjudicación acordada en favor de J.AGUIRRE, S.L, y acordando la retroacción de las actuaciones al momento anterior de haber adoptado la exclusión, con el alcance y efectos que establecimos en el citado Acuerdo.

Frente a este Acuerdo 83/2025, el licitador J. AGUIRRE, S.L. interpuso recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, P.O. 631/2025, el cual se encuentra pendiente de resolución.

Noveno. - Por lo que a este Acuerdo interesa, en ejecución del mencionado Acuerdo 83/2025, de 8 de septiembre, la Mesa de contratación reunida el día 2 de

octubre de 2025, acordó la propuesta de adjudicación del contrato a favor de la mercantil “DNOTA MEDIO AMBIENTE, S.L.”

El acta levantada al efecto se publicó en la PCSP el día 7 de octubre siguiente, sin que se hayan adoptado, a fecha de hoy, más actuaciones.

Décimo.- Los días 3, 7, 9 y 10 de octubre de 2025, la mercantil “J.AGUIRRE, S.L.”, remitió al órgano de contratación a través de Registro Electrónico y por correo electrónico varias comunicaciones en las que interesaba la exclusión de la mercantil propuesta como adjudicataria “DNOTA MEDIO AMBIENTE, S.L.” al entender que la misma está incursa en prohibición de contratar, que ha falseado la declaración responsable al afirmar que en la misma no concurre ninguna prohibición de contratar y no haber acreditado los medios necesarios para la ejecución del contrato.

En respuesta a los escritos de la mercantil “J.AGUIRRE, S.L.”, la Secretaría General Técnica del Departamento de Medio Ambiente y Turismo remitió a la misma un escrito de fecha 21 de octubre de 2025 –al que el ahora recurrente califica de Resolución- en el que, atendiendo al momento procesal del expediente, se le indicaba que no era posible atender sus pretensiones, añadiendo además que ante su disconformidad, podía interponer recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal.

Undécimo. - El día 14 de noviembre de 2025 tuvo entrada en este Tribunal un nuevo escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto el día 11 de noviembre anterior por M.A.D.M., en nombre y representación de la mercantil “J. AGUIRRE, S.L.”, frente a la respuesta de la Secretaría General Técnica del Departamento de Medio Ambiente y Turismo, de fecha 21 de octubre de 2025 referida en el antecedente anterior.

Al recurso recibido, atendiendo a su orden de llegada se le ha asignado el **número 119/2025**, y, en síntesis, aunque formalmente va dirigido frente a la contestación dada por la Secretaría General Técnica del Departamento de Medio Ambiente y Turismo, instando de nuevo a la exclusión de la mercantil propuesta como adjudicataria por la Mesa de contratación en fecha 2 de octubre de 2025.

Duodécimo. - El día 21 de noviembre de 2025, este Tribunal dio traslado del escrito recibido al órgano de contratación requiriendo del mismo el expediente e informe a que alude el artículo 56.2 de la LCSP. La documentación requerida se recibió el día 25 de noviembre siguiente.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

ÚNICO. - ACTO RECURRIDO. INADMISIÓN

De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 118.1.a) de la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de Uso Estratégico de la Contratación Pública de Aragón (en adelante, LUECPA), corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el recurso.

Queda acreditado que el recurso se ha interpuesto en el marco de la licitación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, de acuerdo con el artículo 44.1 a) de la LCSP.

En relación a la actuación recurrida, si bien el recurrente indica que la misma es susceptible de recurso especial por incidir de modo directo en la adjudicación, lo que implicaría que se tratase de un acto de trámite cualificado, la dicción literal del artículo 44.2 b) de la LCSP no habla de dichos actos, sino de "*Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación* (…)"

Pues bien, nos encontramos que la denegación de la solicitud de exclusión no es un acto que decida directa ni indirectamente sobre la adjudicación. Y esto es así, porque, tal y como hemos señalado en el Antecedente Noveno, no se ha acordado adjudicación alguna, sino que la última actuación llevada a cabo ha sido la propuesta de adjudicación por parte de la Mesa de Contratación. Sobre este extremo conviene recordar que, de acuerdo con el artículo 150.3 de la LCSP, la adjudicación se realiza por el órgano de contratación (no por la Mesa) dentro de los cinco días hábiles

siguientes a la recepción de la documentación justificativa requerida al propuesto como adjudicatario, trámite que todavía no se ha producido.

Por lo tanto, el acto contra el cual se interpone el presente recurso se trata de una actuación no susceptible de ser recurrida ex artículo 44.2 b) de la LCSP, pues en modo alguno tiene la cualidad de acto de trámite cualificado.

En este sentido debemos destacar la Resolución 347/2021, de 23 de septiembre del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, la cual señala que: "*A estos efectos hay que señalar que en un procedimiento de licitación hay una resolución final —la adjudicación—que pone fin al mismo y para llegar a ésta se han de seguir una serie de fases con intervención de órganos diferentes. Estos actos previos a la adjudicación son los que la Ley denomina "actos de trámite", que por sí mismos son actos instrumentales de la resolución final, lo que no implica en todo caso que no sean impugnables. Lo que la LCSP establece es que no son impugnables separadamente, salvo que la misma los considere de una importancia especial -en términos legales, que éstos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos-. Así, habrá que esperar a la resolución del procedimiento de adjudicación para plantear todas las discrepancias de la recurrente sobre el procedimiento tramitado y sobre la legalidad de todos y cada uno de los actos de trámite». Sobre lo anterior, el artículo 44.2 b) del citado texto legal dispone que podrán ser objeto del recurso: «Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149*".

Asimismo, el artículo 157.6 de la LCSP, dispone que "*La propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la*

Administración. No obstante, cuando el órgano de contratación no adjudique el contrato de acuerdo con la propuesta formulada deberá motivar su decisión."

Por tanto, si la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno a favor del licitador propuesto y el órgano de contratación puede motivadamente apartarse de tal propuesta, la denegación de solicitud de exclusión ahora recurrida no puede ostentar el carácter de acto de trámite cualificado de los previstos en el citado artículo 44.2 b) de la LCSP, dado que **no decide** ni directa ni indirectamente sobre la adjudicación

En consecuencia, la actuación aquí recurrida no tiene encaje en el artículo 44.2 b) de la LCSP, por no ser un acto de trámite cualificado y, por tanto, el recurso debe ser inadmitido, de conformidad con lo previsto en el artículo 55 c) LCSP y 129.1 c) de la LUECPA.

Apreciada la inadmisibilidad del recurso no procede el examen de los motivos de fondo planteados. Y así lo tiene sentado el Tribunal Supremo, que viene reiteradamente pronunciándose en el sentido de que solo puede discutirse la cuestión de fondo después de que, examinadas las causas o motivos de inadmisión opuestas, se constate la concurrencia de los requisitos de procedibilidad, como es, por ejemplo, la interposición de un recurso contra un acto que no es susceptible de impugnación.

De conformidad con lo expuesto,

Vistos los preceptos legales que resultan de aplicación, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por unanimidad de sus miembros, en sesión celebrada el 28 de noviembre de 2025, adopta el siguiente

III. ACUERDO

PRIMERO.- Inadmitir el recurso especial interpuesto por la mercantil "J.AGUIRRE, S.L." frente a la desestimación de la solicitud de exclusión del licitador propuesto como adjudicatario "DNOTA MEDIO AMBIENTE, S.L" del procedimiento de licitación "Mantenimiento integral de la red de calidad del aire del Gobierno de Aragón

(RCGA) durante los años 2025-2027", promovido por el Departamento de Medio Ambiente y Turismo del Gobierno de Aragón, al haberse interpuesto frente a una actuación no susceptible de recurso especial.

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

TERCERO. - Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento y ordenar su inserción en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

Este Acuerdo es definitivo en vía administrativa y ejecutivo en sus propios términos en virtud del artículo 59 de la LCSP, y contra el mismo sólo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.