



**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LAS CORTES GENERALES EN RELACIÓN CON EL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN INTERPUESTO POR [REDACTED] CONTRA LOS PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES, PRESCRIPCIONES TÉCNICAS Y DOCUMENTACIÓN COMPLEMENTARIA DEL PROCEDIMIENTO ABIERTO PARA LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO DE SUMINISTROS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y DE GAS NATURAL (TRES LOTES) PARA LOS EDIFICIOS DEL SENADO**

El Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales, en su sesión celebrada el día 18 de enero de 2019, en relación con el recurso especial en materia de contratación indicado, ha adoptado la siguiente Resolución:

**I. ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** La Mesa del Senado, en su reunión del día 6 de noviembre de 2018, acordó licitar, mediante procedimiento abierto, la adjudicación del contrato de suministros de energía eléctrica y gas natural (tres lotes) para los edificios del Senado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 156 de la Ley de Contratos del Sector Público. En dicho acuerdo se aprobó la tramitación por el procedimiento de urgencia, debido a la necesidad de que los nuevos contratos entrasen en vigor el 1 de enero de 2019 (las empresas actualmente adjudicatarias comunicaron a finales de septiembre su voluntad de no prorrogar los correspondientes contratos). Los contratos se encuentran sujetos a regulación armonizada, de conformidad con lo establecido en los artículos 19 y 21 del mismo texto legal, y su presupuesto base de licitación asciende a 1.030.000 euros, IVA no incluido (1.246.300 euros, IVA incluido) para los dos años de vigencia inicial del contrato, a razón de 515.000 euros anuales, IVA no incluido (623.150 euros, IVA incluido), con el siguiente desglose:

- Lote 1. Suministro de energía eléctrica en alta tensión: 450.000 euros, IVA no incluido (544.500 euros, IVA incluido).



**CORTES GENERALES**  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

- Lote 2. Suministro de energía eléctrica en baja tensión: 15.000 euros, IVA no incluido (18.150 euros, IVA incluido).
- Lote 3. Suministro de gas natural: 50.000 euros, IVA no incluido (60.500 euros, IVA no incluido).

**SEGUNDO.-** La publicación de los pliegos del procedimiento en la Plataforma de Contratación del Sector Público tuvo lugar el 12 de noviembre de 2018. El plazo para la presentación de proposiciones finalizó el 7 de diciembre de 2018, a las 14.30 horas, de conformidad con lo previsto en la cláusula 13ª, apartado 9, del pliego de cláusulas administrativas particulares del procedimiento referido. Según los datos que figuran en la Plataforma de Contratación del Estado, presentaron ofertas al procedimiento abierto para la adjudicación de los contratos de suministros de energía eléctrica y gas natural (tres lotes) para los edificios del Senado las empresas [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], a los lotes 1 y 2 (suministros de energía eléctrica en alta y baja tensión), y las empresas [REDACTED] y [REDACTED], al lote 3 (suministro de gas natural).

**TERCERO.-** El día 29 de noviembre de 2018 se presentó en el Registro de las Cortes Generales recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa [REDACTED] contra los pliegos del procedimiento para la adjudicación del contrato de suministros de energía eléctrica y de gas natural (tres lotes) para los edificios del Senado. Dicho recurso tuvo entrada en el registro del Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales, con nº 27 de registro, en la misma fecha.

**CUARTO.-** El día 12 de diciembre de 2018, el Tribunal de Recursos Contractuales adoptó el siguiente acuerdo:

1. Dar por presentado y admitir a trámite el recurso mencionado.
2. Notificar este acuerdo al órgano de contratación, adjuntando copia del recurso, así como solicitarle el expediente administrativo, para que se remita en el plazo de dos días hábiles, acompañado del correspondiente Informe, de conformidad con el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al



*CORTES GENERALES*  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

3. No acceder a la solicitud de suspensión del procedimiento hasta la resolución del presente recurso, habida cuenta de que el artículo 49 de la Ley 9/2017, invocado por el recurrente, establece que tal medida habrá de instarse antes de interponer el recurso, circunstancia que no concurre en el presente caso.
4. Comunicar este acuerdo al recurrente.

**QUINTO.-** El 13 de diciembre de 2018, el Letrado Mayor del Senado recibió comunicación del Secretario del Tribunal mencionado, por el que se informaba de que, admitido a trámite el recurso, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, se comunicaba al órgano de contratación de la interposición del recurso y se solicitaba el expediente administrativo acompañado del correspondiente Informe.

**SEXTO.-** El 20 de diciembre de 2018 tuvo entrada en el Tribunal (con nº 28 de registro) el expediente administrativo acompañado del Informe señalado.

**SÉPTIMO.-** El día 21 de diciembre de 2018 se dio traslado del recurso especial a las empresas interesadas, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegaciones, sin que se haya presentado alguna transcurrido el mismo.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.-** El recurso especial en materia de contratación se dirige contra “los pliegos relativos al expediente de contratación”, señalando posteriormente que se impugnan “el Anuncio, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas”, al estimarlos contrarios a Derecho. El motivo del recurso se articula sobre la eventual infracción cometida, al haberse establecido en aquéllos un único criterio de adjudicación, en concreto, el del precio más bajo, lo cual, en opinión del recurrente, infringiría lo establecido en el artículo 145 de la Ley de Contratos del Sector Público, además de la Directiva 2014/24 UE y la



**CORTES GENERALES**  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

jurisprudencia comunitaria en la materia. El recurrente manifiesta que, de acuerdo con lo establecido en el artículo referido y en el espíritu de la LCSP, era obligado establecer más de un criterio de adjudicación, no justificándose, además, en el expediente la elección del precio como criterio único.

A la vista de estas argumentaciones, se ha solicitado que se dicte resolución “anulando los citados pliegos en particular en la cláusula 17ª del PCAP así como el resto de concordantes del PCAP y del PPT, y emplace a la Mesa del Senado a iniciar un nuevo expediente de contratación”. Asimismo, se sostiene que “procede suspender el procedimiento de contratación en orden a no perjudicar la efectividad de una resolución estimatoria”. Por ello se solicita que “se suspenda el procedimiento de contratación hasta la resolución del presente recurso”.

**SEGUNDO.-** Interesa identificar, con carácter prioritario, el objeto del presente recurso.

El recurso se dirige contra los pliegos del procedimiento y en concreto contra la cláusula 17ª del pliego de cláusulas administrativas particulares y concordantes de los mismos. El motivo de impugnación es el no haber incluido entre los criterios de adjudicación aquellos de naturaleza medioambiental. Además, el objeto del recurso son los contratos relativos al suministro de energía eléctrica (lotes 1 y 2), por cuanto en el texto del recurso se menciona la procedencia de la energía de fuentes renovables. Igualmente, a lo largo del recurso se cita siempre el suministro de energía eléctrica, sin mencionar una sola vez el suministro de gas (lote 3). En cualquier caso, en sintonía con lo señalado con anterioridad, así se confirmaría, dado el propio carácter del objeto del suministro, en este caso el gas natural, puesto que es una fuente primaria de energía, esto es, se trata en sí misma de una fuente de energía, no cabiendo hablar, por tanto, de distintos “órigenes” de la misma.

**TERCERO.-** El Informe del Senado destaca que el recurrente contra los pliegos del procedimiento haya presentado oferta al mismo, con posterioridad a la presentación del recurso. En este sentido, prosigue el mencionado Informe, se plantean serias dudas sobre la pertinencia de la coincidencia en un mismo sujeto de la cualidad de recurrente de unos pliegos y de licitador en el procedimiento. Así, cabe recordar al respecto que la Ley de Contratos del



**CORTES GENERALES**  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

Sector Público establece en su artículo 50.1.b) que “con carácter general, no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho”. Este precepto que consagra una antigua y reiterada jurisprudencia (y también doctrina) que indica que la presentación de la oferta supone la aceptación incondicionada de los pliegos, ley de las partes, no cabiendo su impugnación por tal licitador salvo en los supuestos de nulidad de pleno derecho de éstos.

Respecto de esta argumentación, que cuestiona la legitimación del recurrente, basta una somera lectura del artículo 50.1 b) de la LCSP, para deducir con claridad que la inadmisión del recurso dirigido contra los pliegos y los documentos contractuales se producirá cuando ya se hubiera presentado una oferta o solicitud de participación, no antes. La secuencia de hechos expuesta en los antecedentes muestra que el recurso se interpuso el día 29 de noviembre de 2018, mientras que la solicitud de participación data del 5 de diciembre de 2018. En consecuencia, se ha dado cumplimiento a las previsiones del artículo 50.1 b) de la LCSP.

**CUARTO.-** A continuación, se dilucidará si la determinación en los pliegos de cláusulas administrativas del precio como criterio único de adjudicación se ajusta a Derecho o, si, por el contrario, como sostiene el recurrente a lo largo de su escrito de impugnación, debían haberse establecido una pluralidad de criterios.

El recurso contiene amplia exposición acerca de los fines de la Ley 9/2017 y de la regulación contenida al respecto en la misma. En este sentido, no cabe duda de que el legislador ha optado por la inclusión de una pluralidad de criterios, tal y como se deduce de los artículos 131.2 y 145 (apartados 1, 2 y 3) de la LCSP, como sistema preferente de adjudicación de los contratos.

La resolución del recurso ha de partir del análisis del artículo 131.2 de la LCSP. En particular, este precepto dispone que “la adjudicación se realizará *ordinariamente* utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación”. Este apartado ya anticipa que el criterio común, regular y habitual para la adjudicación se basará en el empleo de una pluralidad de criterios de adjudicación. En modo alguno, significa que la ley vete la utilización de un solo criterio de adjudicación. Asimismo, desde una



CORTES GENERALES  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

perspectiva sistemática, la cuestión planteada también debe contar con las previsiones del artículo 145.3 de la LCSP, el cual determina que “la aplicación de más de un criterio de adjudicación procederá, en todo caso, en la adjudicación” de una serie de contratos, que enuncia en sus apartados, designados con las letras a) hasta la h).

De estos preceptos se deduce que la norma contempla la posibilidad de que determinados contratos puedan adjudicarse en función de un único criterio. Como señala el Informe del Senado, *“Por lo demás, incluso en determinadas categorías generales de contratos la elección del legislador parece haber sido la de la adjudicación por un solo criterio como extremo de carácter obligado. Tal es el caso de los contratos adjudicados por el procedimiento abierto simplificado abreviado del art. 159.6 de la Ley y, en menor medida, del simplificado recogido en los apartados anteriores de dicho artículo. Así, en relación con el primero, al señalar (en el apartado c./) que “la oferta se entregará en un único sobre o archivo electrónico y se evaluará, en todo caso, con arreglo a criterios de adjudicación cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas establecidas en el pliego”, parece partirse del supuesto general de que sea el precio el factor único determinante de la adjudicación. Semejante conclusión cabe aplicar en cuanto al procedimiento abierto simplificado ordinario, al señalar el apartado 4.d) del artículo 156 LCSP que “la oferta se presentará en un único sobre en los supuestos en que en el procedimiento no se contemplen criterios de adjudicación cuya adjudicación dependa de un juicio de valor”. De este modo, en esta última categoría, si bien el único criterio no es obligado, sí que, en cambio, la Ley parece admitirlo sin sujeción a los límites o condiciones establecidos con carácter general para los procedimientos abiertos ordinarios en el artículo 145.3 LCSP.”*

Ciertamente, la ley establece un principio general, al establecer la utilización de una pluralidad de criterios de adjudicación. No obstante, al mismo tiempo, incluye una serie de excepciones, como es la que se deduce del artículo 145.3., apartado f), el cual prescribe lo siguiente: “la aplicación de más de un criterio de adjudicación procederá, en todo caso, en la adjudicación de los siguientes contratos: ... Contratos de suministros, salvo que los productos a adquirir estén perfectamente definidos y no sea posible valorar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación”. El contrato de suministro de energía eléctrica encaja, con nitidez, en la excepción prevista por la ley. En efecto, es un producto perfectamente definido, no siendo posible valorar los plazos de entrega ni introducir



**CORTES GENERALES**  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

modificaciones en el contrato, sucediendo de igual manera en el suministro o tráfico que tiene como destinatarios a Administraciones Públicas y a particulares.

Para el recurrente, al no haberse justificado la elección de un criterio único, se vulneró lo establecido en el art. 145.1 LCSP. La justificación en el expediente de la elección de un único criterio sería obligada en los supuestos que el propio legislador no ha contemplado, expresamente, como posible excepción a la regla general de establecimiento de una pluralidad de criterios de adjudicación. Por el contrario, en el caso presente, el objeto y el tipo ya es contemplado como posible excepción a la pluralidad de criterios por el propio legislador. Para este Tribunal, el concurso de los artículos 131.2 y 145.3 f), interpretados de la forma expuesta, son decisivos para desestimar la alegación del recurrente, independientemente de que en numerosos ejemplos de pliegos de las Administraciones Públicas, como los señalados en el informe del Senado, se mantenga un criterio similar al de la Cámara Alta, al optarse también por un único criterio de adjudicación, como es el precio más bajo.

**QUINTO.-** Por lo demás, es cierto que la nueva LCSP ha querido potenciar la consideraciones medioambientales, así como las de tipo social, tanto a la hora de establecer los criterios de adjudicación, como dispone el artículo 145, así como las condiciones de ejecución de los contratos (artículo 202), en armonía con las previsiones de la Directiva 2014/24/UE. Ahora bien, los criterios medioambientales se han tenido en cuenta en los pliegos del procedimiento ahora enjuiciado, dentro de la cláusula 26.6 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. Esta disposición establece que el suministro debe tener su origen en fuentes renovables en al menos un 33,3%, como condición especial de ejecución.

**SEXTO.-** En síntesis, de lo expuesto se deduce que los Pliegos impugnados por el recurrente se ajustan a Derecho y, en consecuencia, deben rechazarse las alegaciones ahora examinadas.

**Por todo lo anterior, este Tribunal ACUERDA:**

1. Examinadas las alegaciones formuladas, desestimar el recurso formulado por la empresa [REDACTED], de conformidad con los fundamentos jurídicos de la presente resolución.
2. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en



**CORTES GENERALES**  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58.2 de la Ley 9/2017.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa. Contra la misma solo cabrá interponer recurso contencioso-administrativo, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el plazo de dos meses, conforme a lo dispuesto en el artículo 59.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y en el artículo 3.2 de la Resolución de 21 de diciembre de 2010 de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, por la que se crea el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales (BOE de 25 de enero de 2011), así como en los artículos 12.1 c) y 46 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Esta Resolución se trasladará a todos los interesados.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 18 de enero de 2019.

Rafael Simancas Simancas  
PRESIDENTE

Luis de la Peña Rodríguez  
SECRETARIO