



**Recurso nº 1367/2024**

**Resolución nº 1557/2024**

**Sección 1ª**

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

En Madrid, a 05 de diciembre de 2024

**VISTO** el recurso interpuesto por D. J.M.M., en nombre y representación de ORDAX COORDINADORA DE TRANSPORTES Y MERCANCÍAS, S.L., D. J.F.L., en nombre y representación de FELTRERO DIVISIÓN ARTE, S.L. y D. J.F.M., en nombre y representación de MUDINMAR MOBILITY, S.L., todas ellas licitadoras bajo compromiso de constitución en UTE, contra la falta de acuerdo de adjudicación en el procedimiento de contratación correspondiente a la *“Conclusión de un Acuerdo Marco con un único empresario que establezca todos los términos a los que habrán de ajustarse los contratos basados o derivados en el mismo (contratos derivados) para realizar el servicio de transporte de mobiliario y enseres del personal con derecho a la citada prestación perteneciente al ámbito de la Guardia Civil”*, expediente G/0002/E/23/2, convocado por la Jefatura de Asuntos Económicos de la Guardia Civil, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** La Jefatura de Asuntos Económicos de la Guardia Civil convocó licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria para la *“Conclusión de un Acuerdo Marco con un único empresario que establezca todos los términos a los que habrán de ajustarse los contratos basados o derivados en el mismo (contratos derivados) para realizar el servicio de transporte de mobiliario y enseres del personal con derecho a la citada prestación perteneciente al ámbito de la Guardia Civil”*, bajo el número de expediente G/0002/E/23/2. El valor estimado del contrato se fijó en 11.600.000 €. El contrato se dividió en tres lotes.



**Segundo.** El acuerdo de licitación fue publicado en la Plataforma de Contratos del Sector Público el 1 de diciembre de 2023, en el Diario Oficial de la Unión Europea en la misma fecha, y en el BOE de 13 de diciembre de 2023.

**Tercero.** Transcurrido el plazo de presentación de solicitudes, tres licitadores participaron en el proceso de contratación, entre ellos las tres empresas ahora recurrentes, que presentaron oferta para los tres lotes bajo compromiso de constitución en UTE. Los otros dos licitadores fueron ACTIVIDADES DE MUDANZAS Y GESTIONES OPERATIVAS, S.A., que presentó oferta a los tres lotes, y MUDANZAS FLIPPERS INTERNACIONAL, S.L., que presentó oferta a los lotes 2 y 3.

**Cuarto.** Seguido el procedimiento por sus trámites, con fecha 14 de febrero de 2024 se aprobaron las valoraciones obtenidas por los licitadores que presentaron oferta en este procedimiento de contratación, proponiéndose adjudicar el contrato a las siguientes empresas, que alcanzaron la puntuación más alta para cada lote: UTE constituida por las empresas ORDAX COORDINADORA DE TRANSPORTES Y MERCANCÍAS, S.L., FELTRERO DIVISIÓN ARTE, S.L., y MUDINMAR MOBILITY, S.L., (UTE recurrente) para los lotes 1 y 2; y MUDANZAS FLIPPERS INTERNACIONAL, S.L., para el lote 3.

De acuerdo con el contenido de la propuesta, el órgano de contratación requirió a las dos licitadoras, con fecha 15 de febrero de 2024, la presentación de la documentación exigida conforme al apartado 12.1.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) al objeto de adjudicar a su favor el lote correspondiente.

En cumplimiento de dicho requerimiento, las empresas que conforman la UTE recurrente presentaron toda la documentación requerida en fecha 29 de febrero de 2024. Desde entonces y hasta el día en que se interpone el presente recurso especial, el órgano de contratación no ha adoptado ningún acuerdo en orden a adjudicar el contrato. Ante esta incertidumbre, la UTE recurrente con fechas 12 de julio de 2024 y 30 de agosto de 2024, ha remitido sendas comunicaciones al órgano de contratación solicitándole información del expediente y motivos de la inacción que se venía produciendo. Transcurrido un mes desde el segundo requerimiento, y ante el silencio del órgano de contratación, la recurrente ha decidido interponer el presente recurso especial en materia de contratación.



**Quinto.** Contra el silencio y la falta de pronunciamiento alguno del órgano de contratación sobre la resolución y/o adjudicación del contrato que ponga fin al proceso de licitación, con fecha 10 de octubre de 2024 se interpone el presente recurso por la UTE que ha sido propuesta adjudicataria en los lotes 1 y 2. Considera la UTE que el órgano de contratación está incumpliendo lo dispuesto en el art. 151 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), que obliga al órgano de contratación a emitir un acto expreso de adjudicación del contrato. Además, la inactividad del órgano de contratación vulnera los principios de celeridad, eficacia administrativa, transparencia y buena administración, afectando asimismo a los derechos de la recurrente ante la falta de certeza e inseguridad jurídica que esta situación le produce. Considera que la alternativa a la obligación de dictar resolución de adjudicación sería un desistimiento o renuncia del contrato que igualmente exige resolución expresa y ha de estar motivado, no pudiendo por tanto entenderse producida esta forma de terminación de la inacción de la Administración.

Por todo ello solicita se requiera al órgano de contratación a que dicte resolución expresa de adjudicación, se reconozca su derecho como adjudicataria y ordene al órgano de contratación a seguir con el procedimiento sin incurrir en mayores dilaciones.

**Sexto.** Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el art. 56.2 de la LCSP y 28.4 del Reglamento de los Procedimientos Especiales de Revisión de decisiones en materia contractual y de Organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales (RPERMC).

En el informe presentado el órgano de contratación solicita se inadmita el recurso por no dirigirse contra ninguno de los actos susceptibles de recurso especial en materia de contratación ex art. 44 de la LCSP. Por lo demás, explica el motivo de la paralización del procedimiento, advirtiéndose que es su intención aprobar y publicar la adjudicación del expediente G/0002/E/23/2. Explica que durante su tramitación, al remitir la propuesta de adjudicación, se emitió un informe por parte de la Intervención Delegada del Ministerio del Interior, en el que instaba al órgano de contratación a convalidar la ausencia de un acto de fiscalización previa. Ante el informe de la Intervención Delegada, se elevó el expediente al



Consejo de Ministros, a través del Ministerio del Interior, para que se proceda a la aprobación de la convalidación del acto omitido. Una vez se apruebe por el Consejo de Ministros, se continuará el trámite de la adjudicación del presente expediente G/0002/E/23/2. Por lo demás, si la UTE no quiere mantener su oferta dado el tiempo transcurrido sin adjudicarse el contrato, el órgano de contratación recuerda que en aplicación de lo dispuesto en el art.158.4 de la LCSP, la UTE tiene derecho a retirar su proposición sin que ello comporte la imposición de penalidad alguna.

Por todo ello solicita se inadmita el recurso, se inste a la empresa a realizar cuantas actuaciones o recursos tenga por conveniente, y se continúe con la tramitación del expediente.

**Séptimo.** La Secretaría de este Tribunal en fecha 15 de octubre de 2024 dio traslado del recurso interpuesto al resto de licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; habiendo evacuado el trámite conferido MUDANZAS FLIPPERS INTERNACIONAL, S.L., y ACTIVIDADES DE MUDANZAS Y GESTIONES OPERATIVAS, S.A. La primera de las empresas citadas, propuesta como adjudicataria del lote 3, presenta escrito acusando recibo, pero manifestando que no es de su interés presentar alegaciones al recurso. ACTIVIDADES DE MUDANZAS Y GESTIONES OPERATIVAS, S.A., se adhiere a lo manifestado por la UTE recurrente, compartiendo en su integridad sus argumentos y manifestando que ante la falta de conclusión y adjudicación del contrato se están encargando a terceras mercantiles, mediante contratos menores, servicios de mudanza que deberían ser objeto de esta licitación.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El presente recurso, que debe calificarse como recurso especial en materia de contratación, se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de acuerdo con el art. 45 de la LCSP.

**Segundo.** En lo que se refiere a la legitimación para recurrir, dispone el artículo 48 de la LCSP en su primer párrafo lo siguiente:



*“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”.*

Habiendo interpuesto el recurso el licitador que ha concurrido a la licitación y ha sido propuesto adjudicatario de los lotes 1 y 2 es claro que debe afirmarse su legitimación, pues la Resolución que se adopte en este recurso afectará directamente a sus derechos e intereses legítimos.

**Tercero.** Se han cumplido las formalidades de plazo y demás previstas en la LCSP para la interposición del presente recurso.

**Cuarto.** El recurso se interpone contra la inactividad del órgano de contratación, ante la falta de adopción de un acuerdo de adjudicación que ponga fin al proceso de licitación arriba indicado. Dispone el art. 44.1 LCSP que:

*“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.*
- b) *Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.*
- c) *Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros”.*

El contrato a que se refiere el acuerdo recurrido (Acuerdo Marco que tiene por objeto un contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros) está dentro de los contratos susceptibles de recurso.



Por su parte, el apartado 2 de la LCSP señala que:

*“2. Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:*

*a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.*

*b) 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.*

*c) Los acuerdos de adjudicación.*

*d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la presente Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.*

*e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.*

*f) Los acuerdos de rescate de concesiones”.*

Luego el recurso especial en materia de contratación se configura como un recurso de naturaleza eminentemente revisora, cuyo objeto será revisar la conformidad a Derecho de los concretos actos enumerados en este precepto, siempre que afecten a los contratos que contempla el apartado 1 del art. 44 LCSP. Es claro que entre dichos actos y decisiones recurribles no está la inactividad de la Administración.

En efecto, en el caso objeto de esta Resolución, se recurre contra la inacción de la Administración que, habiendo iniciado y tramitado un proceso de licitación hasta la



propuesta de adjudicación, no ha culminado el procedimiento con el dictado de una resolución de adjudicación o de terminación del procedimiento sin adjudicación. Esta inactividad podrá ser cuestionada y recurrida por la UTE, si bien no a través de este recurso especial (pues no tiene cabida en su objeto de acuerdo con el transcrito art. 44 de la LCSP) sino a través de la interposición de un recurso contencioso-administrativo entre cuyo objeto sí se contempla la inactividad de la Administración. El art. 25 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa 29/1998 dispone lo siguiente:

*“1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.*

*2. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley”.*

En coherencia con ello, dispone el art. 32.1 de la misma Ley 29/1998 lo siguiente:

*“1. Cuando el recurso se dirija contra la inactividad de la Administración pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 29, el demandante podrá pretender del órgano jurisdiccional que condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que estén establecidas”.*

Es claro que, en el caso del recurso especial en materia de contratación, acorde a su naturaleza revisora, no contempla la LCSP un contenido condenatorio semejante para su Resolución, señalando el art. 57 apartados 2 y 3, de la LCSP, respecto del contenido de la Resolución que resuelva el recurso especial, lo siguiente:

*“2. La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas o declarará su inadmisión, decidiendo motivadamente cuantas cuestiones se hubiesen planteado. En todo caso, la resolución será congruente con la petición y, de ser*



*procedente, se pronunciará sobre la anulación de las decisiones no conformes a derecho adoptadas durante el procedimiento de adjudicación, incluyendo la supresión de las características técnicas, económicas o financieras discriminatorias contenidas en el anuncio de licitación, anuncio indicativo, pliegos, condiciones reguladoras del contrato o cualquier otro documento relacionado con la licitación o adjudicación, así como, si procede, sobre la retroacción de actuaciones. En todo caso la estimación del recurso que conlleve anulación de cláusulas o condiciones de los pliegos o documentación contractual de naturaleza análoga, determinará la anulación de los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación.*

*3. La resolución deberá acordar el levantamiento de la suspensión del acto de adjudicación si en el momento de dictarla continuase suspendido, así como de las restantes medidas cautelares que se hubieran acordado y la devolución de las garantías cuya constitución se hubiera exigido para la efectividad de las mismas, si procediera”.*

Luego por más que sea cuestionable la pasividad del órgano de contratación y la falta de información ante los requerimientos de la recurrente, lo cierto es que no cabe recurso especial en materia de contratación contra la inactividad de la Administración contratante. Únicamente podrá la UTE recurrente, si a su derecho conviniera, ejercitar su derecho a retirar su proposición en aplicación de lo dispuesto en el art. 158.4 de la LCSP, o impugnar la inactividad a través del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

A falta de acto recurrible se impone la inadmisión del presente recurso de conformidad con lo dispuesto en el art. 55 c) de la LCSP:

*“El órgano encargado de resolver el recurso, tras la reclamación y examen del expediente administrativo, podrá declarar su inadmisión cuando constare de modo inequívoco y manifiesto cualquiera de los siguientes supuestos:*

(...)

*c) Haberse interpuesto el recurso contra actos no susceptibles de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44”.*



Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Inadmitir el recurso interpuesto por D. J.M.M., en nombre y representación de ORDAX COORDINADORA DE TRANSPORTES Y MERCANCÍAS, S.L., D. J.F.L., en nombre y representación de FELTRERO DIVISIÓN ARTE, S.L. y D. J.F.M., en nombre y representación de MUDINMAR MOBILITY, S.L., todas ellas licitadoras bajo compromiso de constitución en UTE, contra la falta de acuerdo de adjudicación en el procedimiento de contratación correspondiente a la *“Conclusión de un Acuerdo Marco con un único empresario que establezca todos los términos a los que habrán de ajustarse los contratos basados o derivados en el mismo (contratos derivados) para realizar el servicio de transporte de mobiliario y enseres del personal con derecho a la citada prestación perteneciente al ámbito de la Guardia Civil”*, expediente G/0002/E/23/2, convocado por la Jefatura de Asuntos Económicos de la Guardia Civil, al no ser un acto recurrible de conformidad con lo dispuesto en el art. 44 de la LCSP.

**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.

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 a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

**LA PRESIDENTA**

**LAS VOCALES**