



Recursos nº 1122 y 1130/2017 C. Valenciana 202 y 204/2017

Resolución nº 1181/2017

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

En Madrid, a 15 de diciembre de 2017

VISTOS los recursos interpuestos por D. M.W. en representación de EQUIFRANCE, S.L. (en adelante, "EQUIFRANCE"), contra la Resolución de 3 de octubre de 2017 de la Conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esport de la Generalitat Valenciana (en adelante, "Conselleria d'Educació") que propone la adjudicación de los lotes nº 12 y nº 15 del expediente de contratación de los servicios necesarios para impartir el módulo "*Conducción de grupos a caballo y ciudadanos equinos básicos*" en varios centros de enseñanza durante los cursos 2017-18 y 2018-19 (recurso nº 1122/2017) y contra la Resolución de 19 de octubre de 2017 que propone la adjudicación de los lotes nº 13, nº 16 y nº 17 (recurso nº 1130/2017), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 8 de abril de 2017 se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por los trámites del procedimiento abierto, del contrato de servicios sociales de la Conselleria d'Educació consistente en la prestación de los servicios necesarios para impartir el módulo "*Conducción de grupos a caballo y ciudadanos equinos básicos*" en varios centros de enseñanza durante los cursos 2017-18 y 2018-19, con un valor total estimado de 1.666.560 euros.

El anuncio se publica asimismo en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 10 de abril, en el Boletín Oficial del Estado el 24 de abril y en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana el 5 de mayo.



Segundo. El 31 de mayo de 2017, una vez abierta por el órgano de contratación la documentación administrativa presentada por los licitadores en el sobre 1 de su proposición, se requiere por medio de correo electrónico al representante de la entidad EQUIFRANCE para que, en el plazo de cinco días, subsane su solicitud inicial mediante la aportación de la declaración de pertenencia a un grupo empresarial.

Tercero. El 7 de junio de 2017 la Mesa de Contratación acuerda la exclusión del licitador EQUIFRANCE por no haber aportado la documentación requerida.

Cuarto. El 3 de octubre de 2017 el órgano de contratación de la Conselleria d'Educació dicta Resolución en la que (1) excluye a determinados licitadores del procedimiento (entre los que no se incluye la entidad recurrente), (2) propone la adjudicación de los lotes nº 1, nº 4, nº 6, nº 12, nº 13, nº 15 y nº 16 y (3) declara desierto el lote nº 7.

Quinto. El 19 de octubre de 2017 el órgano de contratación de la Conselleria d'Educació dicta Resolución en la que (1) acepta las renunciaciones presentadas por determinados licitadores en el procedimiento (entre los que no se incluye la entidad recurrente) y (2) propone la adjudicación de los lotes nº 13, nº 16 y nº 17.

Sexto. El 3 de noviembre de 2017 la entidad EQUIFRANCE anuncia la interposición de un recurso especial en materia de contratación contra la Resolución de 3 de octubre de 2017, que formaliza mediante escrito presentado en el registro telemático de este Tribunal el 6 de noviembre de 2017 (nº de recurso 1122/2017).

Séptimo. El 8 de noviembre de 2017 la entidad EQUIFRANCE anuncia la interposición de un recurso especial en materia de contratación contra la Resolución de 19 de octubre de 2017, que formaliza mediante escrito presentado en el registro telemático de este Tribunal el mismo día (nº de recurso 1130/2017).

Octavo. El 9 de noviembre de 2017 el órgano de contratación emite informe en el que se opone a la estimación de los recursos nº 1122 y 1130/2017.

Noveno. En fecha 21 de noviembre de 2017 se dio traslado de los recursos interpuestos a los restantes licitadores para que, si lo estimaban oportuno, formularan las alegaciones



que convinieran a su derecho. Han presentado alegaciones en su condición de interesadas las entidades CENTRO HÍPICO HERMANOS ESTEBAN, el 26 de noviembre y DEHESA MONTEANDRÉS, el 28 de noviembre.

Décimo. El 24 de noviembre de 2017 la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resuelve la concesión de la medida provisional consistente en la suspensión del procedimiento de contratación en relación con los lotes 12, 13, 15, 16 y 17, de conformidad con lo establecido en los artículos 43 y 46 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es, en principio y sin perjuicio de lo que diremos en el fundamento siguiente, competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 3 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, “TRLCSP”) y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la de la Generalitat Valenciana y publicado en el BOE el día 10 de octubre de 2013.

Segundo. El objeto de los presentes recursos acumulados se identifica claramente en los mismos como las propuestas de adjudicación efectuadas por el órgano de contratación de los lotes nº 12 y nº 15 (mediante la impugnación de la Resolución de 3 de octubre de 2017- recurso nº 1122/2017) y de los lotes nº 13, nº 16 y nº 17 (mediante la impugnación de la Resolución de 19 de octubre de 2017).

Por lo tanto, esta resolución debe comenzar por poner de manifiesto la existencia de una causa de inadmisibilidad que afecta por igual a los dos recursos acumulados, por cuanto éstos no se han interpuesto contra actos susceptibles de recurso administrativo especial de conformidad con el artículo 40.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, “TRLCSP”).

Este Tribunal ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en otras ocasiones sobre la naturaleza de las propuestas de adjudicación como actos de trámite no cualificados y, por



ende, no encuadrable dentro de los supuestos de recurribilidad del artículo 40.2 b) del TRLCSP. Así, por todas, decíamos en la Resolución 404/2016, de 20 de mayo que:

“El recurso se interpone contra la propuesta de adjudicación y acuerdo de valoración de las ofertas. Dispone el art. 40.2 b) que podrán ser objeto del recurso los siguientes actos: “Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre 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 (...)”. El acuerdo aquí recurrido es de trámite, lo que exige analizar si cumple con los requisitos que se enumeran en la Ley para poder ser calificado de acto de trámite cualificado y, por tanto, susceptible de recurso. Pues bien, aun cuando el acto recurrido pudiera en ocasiones determinar el contenido del acuerdo de adjudicación, porque éste asuma la valoración y propuesta que en dicho acto se proponga, faltan los requisitos necesarios para que este acuerdo pueda ser calificado como acto de trámite cualificado, pues no impide que el acuerdo de adjudicación se separe de la propuesta, ni impide la continuación del procedimiento, ni excluye la posibilidad de recurrir, por los mismos motivos, el acuerdo de adjudicación que posteriormente se dicte. En efecto, puede citarse, por analogía, la abundante jurisprudencia que sobre la inadmisibilidad de los recursos interpuestos contra acuerdos de adjudicación provisional, se ha elaborado con base en los mismos fundamentos por los que ahora no debe admitirse la interposición de un recurso frente a una mera propuesta de adjudicación, es decir, por no poner fin al procedimiento y no impedir al afectado recurrir, por los mismos motivos, el acto definitivo de adjudicación. 5 Sobre la adjudicación provisional que existía con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 34/2010, de 5 de agosto (que reguló, como el vigente TRLCSP, un único trámite de adjudicación, suprimiendo la dualidad preexistente de adjudicación provisional y definitiva), el Tribunal tiene un consolidado criterio que ha venido aplicando de forma reiterada en anteriores ocasiones (Resoluciones 2/2010, 3/2010, 4/2010, 5/2010, 6/2010, 7/2010, 8/2010, 9/2010, 11/2010, 12/2010, 13/2010, 23/2010, 30/2010, 32/2010, 14/2011, 28/2011, 37/2011, 57/2011 o 141/2011, entre otras). El Tribunal parte en este punto de la premisa (informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 45/2010, de 28 de septiembre), de que “la finalidad de la Ley 34/2010 es la de incorporar a nuestro Derecho las normas de la Directiva 2007/66/CE, procediendo a su aplicación en el sentido expresado por el



Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 3 de abril de 2008 en el asunto C-444/06, Comisión contra Reino de España” y, en consonancia con ello, (por todas, Resolución 30/2010), el Tribunal sostiene lo siguiente: “Quinto. Visto lo anterior, la primera cuestión que ha de abordarse es la relativa a los requisitos de admisión del recurso, lo que debe llevarnos asimismo a la determinación de si ha sido interpuesto contra alguno de los actos que de conformidad con lo establecido en el artículo 310 de la Ley de Contratos resultan susceptibles de recurso en esta vía. Al respecto debe traerse a colación la doctrina sentada por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe 45/10, de 28 de septiembre de 2010, de conformidad con el cual: ‘La segunda hipótesis a considerar en este apartado se refiere a la posibilidad de que la adjudicación provisional se haya dictado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 34/2010, de 5 de agosto. En tal caso, debe entenderse que ya sólo cabe interponer el recurso que regula esta nueva Ley, siendo la cuestión a resolver si tal recurso puede interponerse o no contra la adjudicación provisional. A tal respecto el criterio de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa debe ser fijado tomando en consideración los principios que inspiran la reforma de la Ley de Contratos del Sector Público por la Ley 34/2010, de 5 de agosto. En este sentido queda de manifiesto por el propio contenido de la reforma que, tal como se ha indicado en los antecedentes de este informe, una de las cuestiones a resolver por ella se refiere a la posibilidad o no de recurrir por la vía del recurso especial los actos administrativos que puedan derivar de los trámites a cumplimentar entre ambas adjudicaciones. Se trata en particular de las incidencias que desde el punto de vista jurídico, surjan en relación con la presentación durante el período que transcurre entre ellas de los diferentes documentos a que se refería el párrafo segundo del artículo 135.4 de la Ley en su redacción anterior. Precisamente para dar solución a la posibilidad de que también dichos actos fueran susceptibles de recurso especial, exigencia que se deriva de la Directiva 2007/66/CE, la reforma suprime la dualidad de adjudicaciones manteniendo una sola, antes de la cual deben aportarse por el futuro adjudicatario la totalidad de los documentos. Puesto que dicha única adjudicación es uno de los actos recurribles a través del nuevo recurso especial, es evidente que las incidencias relacionadas con la presentación de tales documentos ya pueden ser motivo para la interposición del recurso, recogiendo con ello lo que 6 expresamente advirtió la Comisión Europea en dictamen motivado dirigido al



Reino de España. Pues bien, el equivalente a esta adjudicación en el sistema hasta ahora vigente es sin duda la adjudicación definitiva pues es la que se acuerda una vez concluida la totalidad de los trámites que componen el procedimiento. Consiguientemente, frente a los actos de adjudicación provisional dictados con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma, debe considerarse que no cabe el recurso especial creado por ella, más que si respecto de ellos se cumplieran los requisitos que de conformidad con el nuevo artículo 310 permiten recurrir los actos de trámite. El acto de adjudicación recurrible como tal es la adjudicación definitiva. Y ello, porque sólo de esta forma es posible cumplir con la exigencia derivada de la sentencia de 3 de abril de 2008 en el asunto antes citado, cuya doctrina es recogida expresamente en la Directiva 2007/66/CE, en el sentido de que entre la adjudicación del contrato y su celebración debe transcurrir un periodo de suspensión de sus efectos que permita la posibilidad de interponer el recurso especial y durante el cual, por tanto, no se produzcan actos administrativos que pudieran ser también recurridos. Esta es la razón última que ha llevado al legislador a suprimir una de las dos adjudicaciones y a establecer que el contrato se perfeccione mediante su formalización. Sentando como conclusión de todo ello que 'contra la adjudicación provisional acordada con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 34/2010, de 5 de agosto, no cabrá la interposición del recurso especial regulado en los artículos 310 y siguientes de la Ley de Contratos del Sector Público salvo el caso en que deba entenderse que reúne los requisitos que, con arreglo a este artículo, permiten recurrir los actos de trámite'. Esta doctrina es plenamente asumida en sus argumentaciones y en su conclusión por este Tribunal. Como consecuencia de ello debe entenderse que, con mayor motivo, frente al acuerdo de propuesta de adjudicación sólo puede aceptarse la posibilidad de interponer recurso cuando pueda considerarse incluida en alguno de los supuestos en que, con arreglo al artículo 310.2, letra b) de la Ley de Contratos del Sector Público, cabe interponer recurso contra los actos de trámite." A este respecto, es criterio general del Tribunal (por todas, Resolución 30/2010 antes citada), el que sostiene que: "Tales supuestos se refieren a los actos que 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". Es evidente que en el caso objeto del presente recurso, la propuesta de adjudicación, no puede subsumirse en ninguno de los supuestos anteriores pues no



decide sobre la adjudicación (ésta se acordará en la adjudicación definitiva y puede variar a la contenida en la propuesta), no produce indefensión o perjuicio irreparable, porque el recurrente aún podría recurrir contra la adjudicación definitiva, ni finalmente determina la imposibilidad de continuar el procedimiento pues la oferta del recurrente aún no ha sido definitivamente descartada, pudiendo ser adjudicatario mientras no se resuelva definitivamente sobre la adjudicación.”

Queda claro, pues, que la propuesta de adjudicación es un acto de trámite no cualificado que, sin perjuicio de su importancia dentro del procedimiento de contratación, no puede ser impugnado por el cauce del recurso especial en materia de contratación.

Asimismo, debe negarse que el objeto de este recurso sea la exclusión de la recurrente que se produjo con carácter previo a la propuesta de adjudicación de los diferentes lotes que son objeto de este recurso. Como ya advertíamos, el recurrente identifica con claridad en el encabezamiento de ambos recursos que la Resolución recurrida es la que propone la adjudicación de los diferentes lotes, en ningún caso, su exclusión previa, aludiendo tanto a su contenido como a la fecha de su dictado.

Así, en el encabezamiento del recurso nº 1122/2017 afirma el recurrente que impugna:

“La Resolución de fecha 3 de octubre de 2017 dictada en el presente expediente, publicada en la plataforma del Estado con fecha 16 de octubre de 2017, por la que, previa exclusión de determinados licitadores, se propone la adjudicación de los lotes 1, 4, 6, 12, 13, 15 y 16 a los licitadores que se indican en dicha Resolución, planteándose el presente Recurso Especial, únicamente en cuanto a los lotes 12 y 15, que son, de todos los adjudicados en la Resolución recurrida, a los que en su día se presentó como posible adjudataria EQUIFRANCE S.L (no se plantea este recurso frente a los lotes 13, 16 y 17 a los que también se presentó el firmante, dado que los mismos se adjudican definitivamente, previa renuncia de los primeros adjudicatarios, en la Resolución de fecha 19-10-2017 que se recurrirá por las mismas causas y en su momento).”

Y en el encabezamiento del recurso nº 1130/2017 se dice que recurre contra:



“La Resolución de fecha 19 de octubre de 2017 dictada en el presente expediente, publicada en la plataforma del estado con fecha 31-10-2017, por la que, previa aceptación de renunciaciones presentadas por varios licitadores, se propone la adjudicación de los lotes 13, 16 y 17 a los licitadores que se indican en dicha Resolución, planteándose el presente Recurso Especial, en cuanto a los tres lotes adjudicados (lotes 13, 16 y 17), que son todos los adjudicados en la Resolución recurrida, y a los que en su día se presentó como posible adjudicataria EQUIFRANCE S.L.”

Tercero. A mayor abundamiento de la concurrencia de dicha causa de inadmisibilidad, conviene poner de manifiesto que en los mismos concurriría otra circunstancia que impediría su admisión.

Incluso admitiendo a efectos dialécticos que cupiese el recurso especial contra la propuesta de adjudicación, el recurrente carecería de legitimación para interponerlo. Al haber sido excluido del procedimiento con carácter previo, no ostentaba la condición de segundo clasificado que pudiera haber resultado adjudicatario en defecto de quien lo hubiese sido en primer lugar y, por ello, no sería una de esas personas *“cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”*, como exige el artículo 42 del TRLCSP.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir los recursos interpuestos por D. M.W. en representación de EQUIFRANCE, S.L. contra la Resolución de 3 de octubre de 2017 de la Conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esport de la Generalitat Valenciana que propone la adjudicación de los lotes nº 12 y nº 15 del expediente de contratación de los servicios necesarios para impartir el módulo *“Conducción de grupos a caballo y ciudadanos equinos básicos”* en varios centros de enseñanza durante los cursos 2017-18 y 2018-19 (recurso nº 1122/2017) y contra la Resolución de 19 de octubre de 2017 que propone la adjudicación de los lotes nº 13, nº 16 y nº 17 (recurso nº 1130/2017) .



Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación de conformidad con el artículo 47.4 del TRLCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de los recursos por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 de TRLCSP.

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 la Comunidad Valenciana, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta 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.