



Recurso nº 1052/2020 C.A. de la Región de Murcia 72/2020

Resolución nº 1242/2020

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

En Madrid, a 20 de noviembre de 2020

VISTO el recurso interpuesto por D^a M.T.C.S., en representación de VECTORIS S.L. contra el acuerdo de prórroga del contrato de *“Servicio de control y accesos y limpieza en edificios públicos, en las instalaciones deportivas, así como en los campos de fútbol, incorporando condiciones especiales de ejecución de carácter social”*, expediente 000106/2018-1030-28, por parte del Ayuntamiento de Molina de Segura, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 6 de agosto de 2018, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación del contrato de *“Servicio de control de accesos y limpieza en edificios públicos, en las instalaciones deportivas, así como en los campos de fútbol, incorporando condiciones especiales de ejecución de carácter social”*, con un valor estimado de 1.647.341,76 euros, en el que se confería a los posibles licitadores un plazo máximo para presentar sus ofertas hasta el 3 de septiembre de 2018, a las 14:00 horas.

El mismo anuncio se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el 8 de agosto de 2020.

Segundo. Tras la presentación de las diferentes proposiciones y la tramitación del expediente de contratación, el 25 de septiembre de 2018 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Molina del Segura (Murcia) adjudicó el contrato a VECTORIS, S.L., la Recurrente en este procedimiento.



Tercero. El contrato se adjudicó por un periodo de dos años, prorrogables por dos más, y se formalizó el 28 de septiembre de 2018, iniciándose el servicio el 8 de octubre de 2018.

Cuarto. El 11 de septiembre de 2020, la Junta de Gobierno Local adopta un acuerdo para denunciar el contrato y no prorrogarlo, en los siguientes términos literales:

“ÚNICO.- Denunciar el SERVICIO DE CONTROL DE ACCESOS Y LIMPIEZA EN EDIFICIOS PÚBLICOS, EN LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS MUNICIPALES ASÍ COMO EN LOS CAMPOS DE FÚTBOL SÁNCHEZ CÁNOVAS, TORREALTA, SAN MIGUEL Y EL LLANO DE MOLINA, MEDIANTE PROCEDIMIENTO ABIERTO, Y UN ÚNICO CRITERIO, INCORPORANDO CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN DE CARÁCTER SOCIAL RELATIVAS A INSERCIÓN SOCIOLABORAL EN SITUACIÓN DE DESEMPLEO (Expediente 000106/2018-1030-28) y dar por concluida la relación contractual entre VECTORIS, S.L. y el Ayuntamiento de Molina de Segura, que finaliza el próximo 7 de octubre de 2020”.

Quinto. El 17 de septiembre de 2020, se notificó a la Recurrente el Acuerdo a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Sexto. El 24 de septiembre de 2020, la Junta de Gobierno Local acuerda la prórroga del contrato, dadas la imposibilidad de formalizar un nuevo contrato antes de la fecha de vencimiento del anterior, como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

El Acuerdo se adopta en los siguientes términos literales:

“ÚNICO. Acordar la prórroga del contrato de SERVICIO DE CONTROL DE ACCESOS Y LIMPIEZA EN EDIFICIOS PÚBLICOS, EN LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS MUNICIPALES ASÍ COMO EN LOS CAMPOS DE FÚTBOL SÁNCHEZ CÁNOVAS, TORREALTA, SAN MIGUEL Y EL LLANO DE MOLINA, MEDIANTE PROCEDIMIENTO ABIERTO, Y UN ÚNICO CRITERIO, INCORPORANDO CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN DE CARÁCTER SOCIAL RELATIVAS A INSERCIÓN SOCIOLABORAL EN SITUACIÓN DE DESEMPLEO (Expte. 000106/2018-1030-28), hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un período máximo de nueve meses.



Séptimo. El 29 de septiembre de 2020, se notificó a la Recurrente el Acuerdo de prórroga a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Octavo. El 9 de octubre de 2020 la Recurrente, disconforme con el Acuerdo de prórroga, interpuso un recurso especial en materia de contratación directamente en el registro electrónico de este Tribunal.

Noveno. El 15 de octubre de 2020 el Órgano de Contratación emitió un informe en el que explicó las vicisitudes de la prórroga adoptada y su fundamentación jurídica.

Décimo. La Secretaria del Tribunal en fecha 19 de octubre der 2020, dio traslado del recurso interpuesto a los otros licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, sin haber hecho uso de su derecho.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y 46.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, “LCSP”) y el convenio de colaboración suscrito con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, publicado el 21 de noviembre de 2012, vigente tras la prórroga publicada el 11 de noviembre de 2015.

Segundo. Se han cumplido las prescripciones de lugar, plazo y forma de presentación del recurso especial previstas en los artículos 50 y 51 de la LCSP.

Tercero. La Recurrente está legitimada activamente para la interposición del recurso especial, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP.

Cuarto. La primera cuestión que debe ventilarse es si el acto (acuerdo de prórroga del contrato de *“Servicio de control de accesos y limpieza en edificios públicos, en las instalaciones deportivas, así como en los campos de fútbol, incorporando condiciones especiales de ejecución de carácter social”* tiene o no la consideración de acto recurrible ante este Tribunal.



La Recurrente defiende que, aunque el acto revista la forma de un acuerdo de prórroga, debe considerarse materialmente un contrato nuevo, pues el anterior ya había sido denunciado previamente por el Órgano de Contratación y la prórroga no reúne los requisitos previstos en el artículo 34.1 del Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. Para defender la procedencia de admitir el recurso se apoya en la Resolución 216/2019 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público y en la Resolución 610/2020 de este Tribunal.

El artículo 44.2 de la LCSP define cuáles son los actos recurribles ante este Tribunal:

“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.”

Es evidente que el Acuerdo de prórroga recurrido no tiene encaje a priori dentro de ninguno de los apartados del precepto transcrito. Ahora bien, la Recurrente invoca la aplicación a nuestro supuesto los fundamentos de la Resolución 610/2020, de 14 de mayo, donde se dice que

“La primera cuestión a dilucidar es la de si el recurso resulta admisible por haberse interpuesto frente a un acto susceptible de recurso en esta vía.

A tal efecto, se advierte como el acto objeto de recurso no se encuentra entre los actos impugnables en esta vía que se recogen en el art. 44.2 de la LCSP, defendiendo sin embargo el recurrente que no se trata de una lista cerrada y que sería admisible el recurso frente al acuerdo de prorrogar el contrato, con fundamento, según indica, en su analogía con el acuerdo de adjudicación del contrato, acto impugnabile.

Para dar respuesta a esta cuestión, conviene comenzar subrayando que la prórroga del contrato se ha acordado en el supuesto que nos ocupa al amparo de la previsión establecida al respecto en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), tanto en la cláusula 26, donde se prevé en términos generales la posibilidad de establecer la prórroga del contrato con carácter obligatorio para el contratista siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, como, de forma ya más concreta, en el apartado 13 del cuadro de características (Anexo 1 del PCAP), donde se contempla que el contrato sería prorrogable por plazo de 12 meses.

Asimismo, se preveía la posible prórroga en la cláusula cuarta del documento de formalización del contrato, en la que se indica en su último párrafo: “El contrato podrá prorrogarse hasta un máximo de 12 meses. La prórroga del contrato será obligatoria para el adjudicatario en los términos que fija el artículo 29.2 de la LCSP”.

Atendiendo a dichas previsiones contractuales, y a la naturaleza que le es propia, el acuerdo de prórroga adoptado se enmarca en la fase de ejecución contractual, propiciando una extensión de su plazo de duración inicial. Se trata así de un acto que no se produce el



procedimiento de preparación y adjudicación del contrato y que no puede ser objeto del recurso especial en materia de contratación.

Así lo ha declarado ya este Tribunal en otras ocasiones, pudiendo recoger aquí lo que razonábamos en nuestra Resolución nº 885/2014:

“Primero. Se recurre la resolución de rectificación de otra anterior resolución del mismo Órgano de Contratación, el Servicio Murciano de Salud, por la que se autoriza la prórroga del contrato para el mantenimiento de ascensores de determinados centros por parte de la entidad actualmente adjudicataria de dicho contrato, así como de la prórroga del mismo, cuestiones éstas que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 40.2 del TRLCSP aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre no pueden en ningún caso ser objeto del recurso especial en materia de contratación, pues los actos recurribles ante este Tribunal de Recursos Contractuales son únicamente los enumerados en los apartados a), b) y c) del artículo 40.2 de dicho Real Decreto, actos referidos a los anuncios de licitación, Pliegos de Condiciones y documentos contractuales, actos de trámite cualificados y adjudicación de los contratos, es decir, actos todos ellos relativos al procedimiento de preparación y adjudicación de los contratos, sin que puedan entenderse incluidos dentro de los mismos los relativos a la ejecución, desarrollo, modificación o extinción de los contratos, como son los acuerdos de prórroga, lo que implica la obligada inadmisión del recurso interpuesto, de acuerdo también con la reiterada doctrina de este Tribunal en resoluciones como la 31/2013, 456 y 395/2013, entre otras.

Segundo. Frente a la conclusión anterior no se puede argumentar como hace la recurrente, basándose en lo dispuesto por artículos 40.2 párrafo último y, 105 y 106 del TRLCSP en relación con las modificaciones contractuales no previstas en los Pliegos, interpretados dichos artículos a sensu contrario, en que, al ser la prórroga una modificación contractual convencional por haberse previsto su posibilidad en el contrato, cabría contra los actos relacionados con dicha prórroga interponer recurso especial en materia de contratación al igual que se prevé esta posibilidad respecto de las modificaciones convencionales previstas en el contrato por el citado art. 40.2 in fine del RDL 3/2000. Y ello por la sencilla razón de que la prórroga no constituye ni un nuevo contrato ni una modificación del contrato anterior sino una simple prolongación del contrato originario, con idénticas condiciones,

durante el período previsto para ello en el contrato original, no siendo por ello ninguno de los actos relacionados con la prórrogas contractuales susceptible del presente recurso especial en materia de contratación, reservado exclusivamente a los actos referidos en el citado art. 40 del TRLCSP”.

Tales consideraciones siguen siendo aplicables bajo el régimen de la vigente LCSP, a la vista del elenco de actos impugnables recogido en el art. 44.2, donde no se incluyen los acuerdos de prórroga contractual.

Como ya hemos indicado, el recurrente se refiere en apoyo de la posibilidad de interponer recurso especial a la Resolución 216/2019 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, indicando que el mismo establece la analogía existente entre el acuerdo de adjudicación y el acuerdo por el que se aprueba la prórroga del contrato

No negamos, en abstracto, que en algún supuesto pueda suscitarse la cuestión acerca de la calificación de un acuerdo de prórroga contractual, en razón de las circunstancias concurrentes, como una posible adjudicación directa de un contrato, hipótesis en la que cabría plantearse la admisibilidad del recurso bajo tal premisa. No se trataría entonces, como manifiesta el recurrente, de que pueda extenderse por analogía a los acuerdos de prórroga la posibilidad de interponer recurso especial tal y como sucede frente a los acuerdos de adjudicación, puesto que no existe laguna legal que cubrir ni identidad de razón entre uno y otro supuesto, tratándose de actos por completo independientes y diferenciados. Cuestión distinta será el caso en el que, como hemos indicado, bajo la forma de un acuerdo de prórroga se encubra en realidad una adjudicación directa de un contrato, en cuyo caso cabría el recurso frente al acto de adjudicación realmente existente. En contra de lo que defiende el recurrente, la relación de actos impugnables por esta vía es la que recoge el art. 44.2 LCSP, sin perjuicio de que haya de calificarse en cada caso la auténtica naturaleza del acto impugnado para determinar si resulta o no susceptible de este recurso especial.”

Esto es, en esta Resolución se contempla la posibilidad de que, en determinados supuestos, el Tribunal puede recalificar el acto recurrido, de forma que pueda admitir un recurso contra un acto formalmente distinto a los contemplados en el precepto, pero que



materialmente sí tenga sus características. En concreto, se alude a la posibilidad excepcional de considerar un acuerdo de prórroga de un contrato preexistente como un acuerdo de adjudicación directa, cuando claramente se den las notas de este tipo de acto y no de aquél.

Ahora bien, esta posibilidad no puede interpretarse de forma amplia, de manera que se desvirtúe el ámbito de competencia que la LCSP ha reservado a este Tribunal. En el caso de las prórrogas de contratos, no basta con que el contrato se haya extendido de forma ilegal, sino que es necesario que el acto formalmente adoptado se aparte de forma manifiesta de la finalidad que le es propia, con una alteración clara de los principios que rigen la contratación pública. Si no, cualquier prórroga ilegal podría considerarse un nuevo contrato adjudicado directamente sin seguir el procedimiento legalmente establecido, cercenando el derecho de los potenciales restantes licitadores a contratar con el sector público.

Proyectadas estas ideas sobre nuestro supuesto, este Tribunal entiende que no puede asumir, para considerar este acto recurrible, que el Acuerdo de prórroga sea en realidad un acuerdo de adjudicación de los previstos en el artículo 44.2 c) de la LCSP.

En primer lugar, la prórroga se efectúa cuando el contrato todavía está en vigor. El periodo de dos años de ejecución del contrato comenzó el 8 de octubre de 2018 y terminaba el 7 de octubre de 2020. El Acuerdo de prórroga recurrido se adoptó por la Junta de Gobierno Local el 24 de septiembre de 2020.

La Recurrente destaca en su escrito la ilegalidad de la prórroga, entre otras cosas, como consecuencia de la existencia de un acuerdo previo de la Junta de Gobierno Local (11 de septiembre de 2020) que denunciaba el contrato y renunciaba a la prórroga de dos años inicialmente prevista en el contrato. Ahora bien, este acuerdo sólo tenía efectos a partir de la finalización del plazo inicial del contrato y no desde el momento mismo de su producción.

En segundo lugar, se trata de una prórroga con un fundamento normativo específico y exteriorizado, del que destacamos el siguiente extracto del informe emitido por el Órgano de Contratación en relación con este recurso especial:



“El artículo 34.1 del Real Decreto Ley Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, establece en su párrafo séptimo que en aquellos contratos públicos de servicios y de suministros de prestación sucesiva, cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación como consecuencia de la paralización de los procedimientos de contratación derivada de lo dispuesto en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y no pudiera formalizarse el correspondiente nuevo contrato, podrá aplicarse lo previsto en el último párrafo del artículo 29.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, con independencia de la fecha de publicación de la licitación de dicho nuevo expediente.

Para la fecha de vencimiento de este contrato, es decir, 07 de Octubre de 2020, se prevé que no se haya formalizado el correspondiente nuevo contrato, al haber concurrido diversas circunstancias derivadas de la declaración del estado de alarma como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.”

Este Tribunal no puede entrar a discutir cuestiones de fondo tales como la legalidad de esta concatenación de acuerdos de denuncia y prórroga o el cumplimiento de los requisitos sustantivos del Acuerdo de prórroga que es objeto de recurso. Estas cuestiones sólo pueden ser abordadas tras la admisión del recurso especial y, a la vista de las circunstancias del caso, en este caso no puede considerarse manifiesto que el acuerdo de prórroga sea en realidad un acuerdo de adjudicación directa del contrato.

Sobre la base de estos argumentos, el recurso especial debe ser inadmitido.

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^a M.T.C.S. en representación de VECTORIS



S.L. contra el acuerdo de prórroga del contrato *“Servicio de control y accesos y limpieza en edificios públicos, en las instalaciones deportivas, así como en los campos de fútbol, incorporando condiciones especiales de ejecución de carácter social”*, expediente 000106/2018-1030-28, por parte del Ayuntamiento de Molina de Segura.

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 sanción prevista en el artículo 58.2 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 Murcia, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 I) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.