



Recurso nº 1119/2021 C.A. Principado de Asturias 69/2021

Resolución nº 1189/2021

Sección 1ª

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

En Madrid, a 15 de septiembre de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.C.S.G. en representación de ARPOSA 60, S.L. contra el acuerdo de la mesa de contratación de 21 de junio del 2021, dictado en el procedimiento para la contratación del contrato mixto de *“Suministro y obras de instalación, mantenimiento y conservación de la señalización vial y vallas”* a adjudicar por procedimiento abierto, con expediente CS2020/49, convocado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Oviedo, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Oviedo, de 10 de diciembre de 2020, se acuerda iniciar el procedimiento de adjudicación, con aprobación igualmente de sus pliegos, para la contratación del suministro, instalación, mantenimiento y conservación de la señalización vial y vallas, mediante procedimiento abierto, con varios criterios de adjudicación (CS2020/49). El valor estimado del contrato es de 2.000.000 euros.

El anuncio de dicha licitación fue objeto de publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 18 de diciembre y en el DOUE el 21 de diciembre

Segundo. Dentro del plazo de presentación de las proposiciones, se ha presentado como licitador entre otras, la mercantil recurrente.

Tercero. En fecha 1 de febrero del 2021, la Mesa de Contratación procedió a la apertura del sobre A de requisitos previos; seguida de la apertura del sobre C (criterios evaluables



en base a juicios de valor), acordándose que los mismos se pasasen al responsable del contrato para su valoración con arreglo a lo establecido en los Pliegos.

El día 7 de junio de 2021 se reunió nuevamente la mesa de contratación, a los efectos de tomar razón del informe técnico sobre la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor. Sobre la base de lo expuesto en dicho informe, se procedió a la exclusión de uno de los licitadores por incumplimiento del PPT. Igualmente se procedió en dicha sesión a la apertura de los sobres B relativos a los criterios valorables automáticamente, que se remiten para informe de los técnicos correspondientes. No obstante, el 9 de junio se vuelve a reunir la Mesa, dando cuenta de que por error se había tenido en cuenta una versión del informe de valoración distinta de la definitiva, retrotrayendo las actuaciones para acordar la exclusión de otro licitador.

En fecha 21 de junio del 2021 la Mesa se reúne para examinar el informe relativo a los criterios valorables automáticamente, que se asume y, en consecuencia, la Mesa acuerda proponer como adjudicataria del contrato a la mercantil SEÑALIZACIONES INTEGRALES NORTE, S.L.

Cuarto. El 14 de julio del 2021, en el registro del órgano de contratación la mercantil ARPOSA 60, SL presenta recurso especial en materia de contratación contra el citado acuerdo de 21 de junio de la Mesa de Contratación.

Quinto. Con fecha 26 de julio del 2021 se recibió el expediente administrativo, junto con el informe del órgano de contratación.

Sexto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores el 26 de julio, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. La mercantil SEÑALIZACIONES INTEGRALES NORTE, S.L. presentó alegaciones el 30 de julio, interesando la desestimación del recurso.

Séptimo. La Secretaría del Tribunal por delegación de este acordó la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, al tramitar el recurso especial 964/2021, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del



mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso 964/2021, no la presente resolución, la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada. Dicha resolución adoptada en otro recurso especial pero con relevancia en este, fue notificada al recurrente el 29 de julio.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para conocer de los presentes recursos corresponde a este Tribunal de conformidad con lo dispuesto en los apartados 2º y 4º del artículo 46 de la LCSP y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 3 de octubre de 2013 (BOE de fecha 28/10/2013), prorrogado tácitamente mediante Resolución de fecha 8 de septiembre de 2016 (BOE de fecha 16/09/2016) y nuevamente prorrogado tácitamente mediante Resolución de fecha 16 de octubre de 2019 (BOE de fecha 29/10/2019).

Segundo. Aunque en principio estemos ante la tramitación de un contrato mixto de suministro y servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 € y por tanto dentro de los previstos en el art. 44.1.a) de la LCSP, debe analizarse previamente si estamos ante un acto susceptible verdaderamente de recurso especial en materia de contratación, de conformidad con los restantes apartados de dicho precepto, pues este Tribunal está obligado a ejercer sus funciones dentro de los márgenes que a tal efecto fija la LCSP.

Y ello porque, de acuerdo con el art. 55 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:

a) La incompetencia del órgano para conocer del recurso.

b) La falta de legitimación del recurrente o de acreditación de la representación de la persona que interpone el recurso en nombre de otra, mediante poder que sea suficiente a tal efecto.



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

d) La interposición del recurso, una vez finalizado el plazo establecido para su interposición.

Si el órgano encargado de resolverlo apreciara que concurre alguno de ellos, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 51.2, dictará resolución acordando la inadmisión del recurso."

Concretamente, en cuanto a la definición de actos susceptibles de recurso, debe estarse a lo dispuesto en el art. 44.2 de la LCSP, de acuerdo con el cual:

"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."



El acto objeto de recurso, en el presente caso, es la propuesta de adjudicación del contrato a favor de la mercantil SEÑALIZACIONES INTEGRALES NORTE S.L, elevada por la Mesa de Contratación al órgano de contratación del Ayuntamiento de Oviedo con fecha 21 de junio de 2021.

A la vista de lo establecido en el art. 44.2 LCSP antes citado, este Tribunal ha declarado reiteradamente la inadmisibilidad de los recursos interpuestos, no contra los acuerdos de adjudicación, sino contra las propuestas de adjudicación de los contratos, como ocurre en el caso que aquí nos ocupa. A este respecto, cabe invocar la reciente Resolución nº 648/2021, de 28 de mayo (Recurso nº 425/2021), que resume nuestra doctrina en los siguientes términos:

“En el presente caso, la reclamación no se ha interpuesto contra el acuerdo de adjudicación sino contra el acuerdo de la Mesa de Contratación, en el que se resuelve sobre las puntuaciones de ofertas y se ordenan en los términos del art. 150.1 de la LCSP.

Respecto de la admisibilidad del recurso especial frente a actos de trámite, este Tribunal ha tenido ocasión de manifestarse en diversas ocasiones (por ejemplo, en la Resolución nº 636/2019, de 13 de junio de 2019 y en la Resolución 1000/2018 de 1 de noviembre), señalando que: “Los actos de trámite solo pueden ser objeto de recurso cuando se trata de actos cualificados y ello porque i) decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación; ii) determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o iii) produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. La consideración de los acuerdos por los que indirectamente se admite a trámite a los licitadores, como pueden ser las actas de apertura de sobres o de baremación de las ofertas, no tienen la consideración de actos de trámite cualificados, según la doctrina elaborada por este Tribunal al respecto, pudiendo citar en este punto la resolución 647/2018 de 6 de julio, donde ya señalamos: “Partiendo de las anteriores reflexiones, nos parece evidente que, para que pueda estimarse que nos encontramos ante un acto de admisión de ofertas o de licitadores que pueda calificarse como acto de trámite cualificado, debe exigirse como mínimo, so pena de vaciar de sentido la norma, que se trate de una formal y expresa decisión



del órgano en cuestión admitiendo una o varias proposiciones en un específico trámite del procedimiento como consecuencia de una expresa previsión legal a tal respecto. Solo en tal caso será posible estimar que nos encontremos ante un auténtico acto impugnabile, en cuanto encierre una decisión sobre la admisión de ofertas que pueda afectar a los intereses legítimos de los licitadores. Así las cosas, y conforme venimos insistiendo, en la regulación contenida tanto en el TRLCSP (aplicable al presente contrato, como ha quedado previamente advertido) como en la vigente LCSP y disposiciones reglamentarias de desarrollo (Real Decreto 817/2009) no se recoge la existencia de un pronunciamiento formal de la mesa de contratación acerca de la admisión de los licitadores en el procedimiento abierto. Antes, al contrario, la atención se centra en los acuerdos de dicho órgano que suponen la exclusión de un licitador del procedimiento. En la actuación de la mesa de contratación lo que se establece es una sucesión de trámites a través de los cuales se procede a la apertura y examen de las proposiciones, valorando la documentación incluida en los distintos sobres o archivos electrónicos, con posibilidad de exclusión de proposiciones que no cumplan con los requisitos legales o establecidos en los pliegos, y formulando en última instancia la propuesta de adjudicación. Aun cuando con el desenvolvimiento del procedimiento, y en tanto en cuanto no resulten excluidas, se produce un progresivo examen de las distintas proposiciones a lo largo de las sucesivas fases (tras la apertura de la documentación administrativa y posterior apertura del sobre o archivo electrónico conteniendo la documentación correspondiente a criterios ponderables mediante juicio de valor, y, posteriormente, con la apertura del sobre o archivo conteniendo la documentación referida a criterios evaluables mediante fórmulas), lo que no resulta admisible es que se trate de construir sobre tal base la ficción de la existencia de sucesivos actos de implícita admisión de las proposiciones a las distintas fases del procedimiento. Por el contrario, en el desarrollo de la actuación de la mesa de contratación a tales efectos no existe un expreso y formal pronunciamiento acerca de la admisión de las proposiciones en cada una de las fases de la sucesiva evaluación del contenido de las mismas, esto es, no se produce una decisión impugnabile acerca de la admisión de licitadores o proposiciones". En el presente caso es evidente que no concurre ninguna de las circunstancias citadas



pues el acto recurrido es un mero acto de trámite en el que, la Mesa acuerda la clasificación de ofertas.

El recurso se dirige contra la clasificación de las ofertas, proponiendo la adjudicación a favor del licitador clasificado en primer lugar, sin que la propuesta de adjudicación resultante cree “derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración” (art. 157.6 LCSP). Será el acuerdo de adjudicación posterior el que, debiendo motivar “las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de este con preferencia respecto de las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas”, pueda ser objeto de recurso si alguno de los licitadores legitimados considera que no se ajusta a las normas que rigen la licitación. En consecuencia, habiéndose interpuesto el recurso frente a un acto de trámite que no decide la adjudicación, ni impide continuar el procedimiento, ni genera ningún perjuicio irreparable al recurrente, procede inadmitir el presente recurso por no ser el acto objeto de recurso susceptible del recurso especial en materia de contratación.

En este sentido es claro el artículo 22.2 del reglamento del TACRC, que determina que: “2. Solo procederá la admisión de la reclamación a que se refieren los artículos 101 y siguientes de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, cuando concurran los siguientes requisitos: ...4. ° Que la reclamación se interponga contra alguno de los actos enumerados en el artículo 40.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.”

Destaca especialmente la Resolución nº 57/2020, de 16 de enero de 2020, en que se recurre el acta de la mesa de contratación por la que se propone al órgano de contratación la exclusión de la recurrente, proponiéndose igualmente la adjudicación del contrato. Dicha resolución declaraba que: “En el caso que nos ocupa, en la documentación remitida no figura ningún documento acreditativo de que se haya dictado un acuerdo, ya de la Mesa de Contratación, ya del órgano de contratación, acordando la exclusión de la entidad ahora recurrente, sino que lo que figura es una propuesta de exclusión por la Mesa, sin perjuicio de lo que el órgano



de contratación decida según su competencia. Falta, por tanto, el acto de trámite cualificado a que se hace referencia en el artículo 44.2.b) LCSP. Lo que existe es un mero acto de trámite (no cualificado), que ni decide directa o indirectamente sobre la adjudicación, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos de la ahora recurrente. En consecuencia, tal acto no será susceptible de recurso especial en materia de contratación, lo que lleva consigo la inadmisión del recurso.”

Siendo dicho caso semejante al que nos ocupa, en que la Mesa, como consta al antecedente de hecho tercero no acuerda la exclusión ni la adjudicación, sino que se limita a proponerla al órgano de contratación. En consecuencia, procede inadmitir el recurso por no ser el acta impugnada susceptible de recurso especial en materia de contratación.”

En la misma línea, la Resolución nº 669/2021, de 4 de junio (Recurso nº 499/2021), expone lo siguiente:

“Pues bien, la propuesta de adjudicación no puede incardinarse en ninguno de los supuestos mencionados, pues no es acto de trámite que decida directa o indirectamente sobre la adjudicación, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento ni produce perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Este es el criterio asentado por este Tribunal, recogido, entre otras, en la Resolución 159/2019, de 6 de febrero de 2020, afirmando el fundamento de derecho segundo lo siguiente:

Sirva de ejemplo las recientes resoluciones de 11 de noviembre de 2019 y de 2 de diciembre de 2019 en las que, recogiendo múltiples antecedentes, dijimos: La Resolución 1052/2018, 16 de noviembre, dictada entre otras muchas en el mismo sentido, por este Tribunal señala que «en cuanto al acto recurrido, es regla general en nuestro derecho administrativo que contra los actos de trámite no cabe la interposición independiente de recurso administrativo –sin perjuicio de que puedan ser impugnados juntamente con la resolución o acto de terminación del procedimiento–, salvo que aquellos sean de carácter cualificado, bien porque



decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, bien determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, o bien produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, como se establece en el artículo 112.1 de la LPACAP. Ello no obstante el hecho de que no sea posible la impugnación independiente de un acto de trámite no cualificado no produce indefensión al interesado, que puede impugnar la resolución o acto definitivo que pone fin al procedimiento aduciendo los vicios del acto de trámite. Este era igualmente el criterio recogido en el artículo 40.2.b) y 3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP). La nueva LCSP mantiene el criterio general de imposibilidad de recurso independiente contra los actos de trámite no cualificados en el primer párrafo de la letra b) del apartado 2, del artículo 44.2.b), si bien introduce una innovación destacable en el segundo párrafo de la citada letra del apartado 2, la referencia expresa como actos de trámite susceptible de impugnación separada de la resolución los de admisión de candidatos o licitadores y de ofertas, atendiendo a la doctrina fijada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 5 de abril de 2017, en el Asunto C391/15, Marina del Mediterráneo, S.L. A la vista del citado precepto es necesario determinar si el acto aquí impugnado es un acto de admisión de oferta de aquellos a los que se refiere el artículo 44.2.b) LCSP, o es un acto de trámite distinto. De lo dispuesto en los artículos 150, 157 y 326.2, letras a), b), c) y d) de la LCSP, y 22.1 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (RD817/2009), resulta que en el procedimiento abierto de licitación no existe un trámite de admisión de ofertas, de modo que la mesa de contratación, si bien puede dictar actos administrativos expresos de exclusión de ofertas porque aquellas no se adecuan a lo establecido en la normativa de contratos o en los pliegos que rigen la licitación, no produce actos administrativos de admisión, sino que la consecuencia necesaria ex lege de que una oferta no haya sido excluida es que la misma continua –al no ser apartada– en el procedimiento de licitación, sin que esa continuidad precise de una declaración en tal sentido de la mesa de contratación. No existen pues en el procedimiento abierto actos de admisión de licitadores ni de ofertas, en los términos en que a los mismos se refiere



el del artículo 44.2.b) de la LCSP, siendo así que lo que aquí verdaderamente se recurre es el acto de la mesa por el que se clasifican las ofertas y la propuesta de adjudicación a favor del primer clasificado, acto que es de trámite no cualificado, por cuanto, como disponen expresamente los artículos 150.1 y 157.6 LCSP, la propuesta de mesa ha de ser aceptada por el órgano de contratación, sin que la propuesta de adjudicación cree derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración, pues el órgano de contratación puede rechazarla y no adjudicar el contrato de acuerdo con ella, motivando su decisión, de modo que el acto impugnado no decide directa o indirectamente el fondo del asunto, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión. En consecuencia, el acto no es recurrible, conforme al artículo 44.2.b) y 3 de la LCSP y 22.1. 4º del RPERMC, sin perjuicio de que los vicios de que adolezca el acto impugnado puedan hacerse valer en el recurso que se pudiera interponer bien por el propuesto como adjudicatario actual bien por otro licitador contra el futuro acto de adjudicación. Sobre la posibilidad de interponer recurso contra la decisión de la mesa de contratación por la que se propone al órgano de contratación la adjudicación del contrato en favor de un determinado licitador es reiterada pues la doctrina de este Tribunal que recuerda que no cabe la interposición de recurso especial en materia de contratación frente a la propuesta de adjudicación. De conformidad con el art. 157.6 LCSP, “la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración”. En definitiva, el Acta de la Mesa de Contratación, que recoge la propuesta de adjudicación, que es el acuerdo aquí impugnado no contiene una decisión administrativa de admisión o exclusión de licitadores, y no crea derecho alguno a favor del licitador propuesto, por lo que este acto no es susceptible de impugnación por esta vía. El art 22 del Reglamento regula los requisitos de admisión señalando que solo procederá la admisión del recurso cuando concurren los requisitos allí recogidos entre los que figura: Que el recurso se interponga contra alguno de los actos enumerados en el artículo 40.2 del texto refundido citado. Por tanto, sin entrar a analizar otras cuestiones planteadas en el recurso, este debe ser inadmitido. Pues bien, en el presente caso, procede reiterar lo tantas veces sostenido por este Tribunal y



acordar la inadmisión del presente recurso por dirigirse contra un acto no impugnabile por estos cauces como es la propuesta de adjudicación.”

En suma, aplicando al presente caso la consolidada doctrina de este Tribunal, procede la inadmisión del recurso interpuesto por ARPOSA 60 S.L., por impugnarse una actuación no susceptible de recurso especial en materia de contratación, como es la propuesta de adjudicación del contrato; todo ello de acuerdo con lo establecido en el art. 55 de la LCSP, que prevé que *“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 el recurso interpuesto por D. J.C.S.G. en representación de ARPOSA, 60 S.L. contra el acuerdo de la mesa de contratación de 21 de junio del 2021, proponiendo la adjudicación en el procedimiento para la licitación del contrato mixto de *“Suministro y obras de instalación, mantenimiento y conservación de la señalización vial y vallas”* a adjudicar por procedimiento abierto, con expediente CS2020/49, convocado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Oviedo; por haberse interpuesto contra un acto no susceptible de impugnación.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. 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 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 del Principado de Asturias, 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 10.1, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.