



**Recurso nº 317 y 321/2021 C. Valenciana 74 y 76/2021**

**Resolución nº 510/2021**

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

En Madrid, a 30 de abril de 2021.

**VISTOS** los recursos interpuestos por D. P.S.A., en su propio nombre, y por D. A.E.M., también en su propio nombre, contra la propuesta de adjudicación de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Vinaròs para contratar la *“Redacción proyecto básico y de Ejecución y Dirección Facultativa obras reforma y ampliación, Centro Social Tercera Edad, para CENTRO SOCIAL DE VINARÒS, contrato dentro de la estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI), cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), 2014-2020”*, expediente 4633/2020; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** El Ayuntamiento de Vinaròs convocó licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria para la adjudicación del contrato de *“Redacción proyecto básico y de Ejecución y Dirección Facultativa obras reforma y ampliación, Centro Social Tercera Edad, para CENTRO SOCIAL DE VINARÒS, contrato dentro de la estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI), cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), 2014-2020”*, con número de expediente 4633/2020. El valor estimado del contrato se fijó en 190.700,00 €.

**Segundo.** El acuerdo de licitación fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 21 de septiembre de 2020. Transcurrido el plazo de presentación de solicitudes, fueron admitidos tres licitadores: ESTUDIO D. 10, S.L. y J. LÓPEZ INGENIERÍA Y ESTRUCTURAS S.L., bajo compromiso de constitución en UTE; P.S.A.; y R.C.B. con I.C.M., J.E.C., J.P.R. y V.P.R. en compromiso de constitución en UTE. Esta



última licitadora ha resultado propuesta como adjudicataria del contrato en el acuerdo recurrido.

**Tercero.** Seguido el procedimiento por sus trámites, tras finalizar el plazo de presentación de proposiciones, la Mesa de contratación admitió a licitación las tres propuestas presentadas y procedió a la apertura de los sobres que contenían la oferta técnica. Tras su valoración, se abrió el sobre correspondiente a los criterios de valoración automáticos, resultando la oferta económica presentada por R.C.B. con I.C.M., J.E.C., J.P.R. y V.P.R. bajo compromiso de constitución en UTE en presunción de temeridad. Tras cursar el oportuno requerimiento de justificación de su oferta, se emite informe de aceptación de la baja por considerar viable la ejecución del contrato, que es aceptado por la Mesa en sesión de 19 de febrero de 2021, tras lo cual se emite propuesta de adjudicación a favor de esta licitadora por ser la oferta que ha obtenido en conjunto la mayor puntuación en la licitación.

**Cuarto.** Frente a dicho acuerdo recurren D. P.S.A. (Recurso nº 317/2021) y por D. A.E.M. (Recurso nº 321/2021) por considerar ambos que en la propuesta formulada se ha infringido el principio de igualdad de trato previsto en el artículo 70 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). En concreto consideran que los propuestos como adjudicatarios han participado en la elaboración de las especificaciones técnicas o de los documentos preparatorios del contrato. Concretamente alegan que elaboraron el anteproyecto del contrato. Ello otorga a estos licitadores unas ventajas en la licitación que rompen la igualdad de trato entre licitadores. Además, argumentan que el hecho de que no se hiciera constar en dicho anteproyecto el logo de fondos FEDER y de la Comisión Europea (de carácter obligatorio) puede constituir un indicio de que se ha tratado de beneficiar a estos licitadores.

Por todo ello solicitan la anulación del acuerdo recurrido con la exclusión de la referida UTE previa adopción de la medida cautelar de suspensión del procedimiento.

**Quinto.** En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

**Sexto.** Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó para cada uno de estos recursos el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP y 28.4 del RPERMC. En ambos informes el órgano de contratación se opone al recurso solicitando su inadmisión por estar dirigido el recurso a un acto de trámite no cualificado, citando en defensa de ello diversas Resoluciones de este Tribunal, entre ellas la nº 404/2016 y nº 1024/2016.

Subsidiariamente en cuanto al fondo del asunto, si bien se admite que la licitadora propuesta como adjudicataria ha participado en la elaboración del anteproyecto del contrato, argumenta que ello es habitual en un campo como en el de la arquitectura, aduciendo que no obstante no ha provocado ninguna desigualdad de trato entre licitadores al haber permitido a todos ellos el acceso a idéntica información, previendo asimismo unos plazos suficientes para presentar la oferta, de modo que todos hayan podido formularla en igualdad de condiciones. Por último, el órgano de contratación en su informe se opone a la adopción de la medida cautelar de suspensión solicitada por los recurrentes dada la improcedencia de los recursos.

**Séptimo.** La Secretaría del Tribunal en fecha 22 de marzo de 2021 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

**Octavo.** Interpuestos ambos recursos, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 25 de marzo de 2021 acordando en ambos casos la denegación de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que el expediente pueda continuar por sus trámites.



**Noveno.** De acuerdo con lo previsto en el artículo 13 del RPERMC, se acuerda de oficio en esta Resolución la acumulación de ambos recursos dado que ambos se dirigen contra el mismo acuerdo y se basa en idénticos motivos, existiendo una evidente vinculación entre ambos.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** Los presentes recursos, que deben calificarse como especiales en materia de contratación, se interponen ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP, el artículo. 22.1. 1º del RPERMC y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 22 de marzo de 2013 (BOE de fecha 17/04/2013), prorrogado mediante Acuerdo de fecha 25 de febrero de 2016 (BOE de fecha 21/03/2016) y nuevamente prorrogado mediante Acuerdo de fecha 16 de abril de 2019 (BOE de fecha 22/05/2019).

**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”.*

No hay duda de la legitimación de D. P.S.A. en la medida en que ha participado en la licitación presentando oferta, que además ha resultado la segunda clasificada por detrás de la propuesta como adjudicataria. Sin embargo, D. A.E.M. interpone recurso en calidad de miembro del equipo técnico representado por D. P.S.A. Si bien es cierto que la adjudicación del contrato a favor del licitador D. P.S. afectará a la esfera de intereses de un miembro de su equipo, también lo es que dicho interés es mediato y dependiente del que corresponde al licitador por derecho propio, sin que pueda extenderse a todos aquéllos que ya sea por formar parte de su equipo, o por ser trabajadores de su empresa, proveedores o subcontratistas; puedan resultar beneficiados de una adjudicación en favor



del licitador. Es claro que no puede confundirse interés con cualquier beneficio o ventaja en la estimación o no de un recurso, pues ello supondría extender la legitimación a toda persona o entidad a la que beneficiase la adjudicación de un contrato a favor de un determinado licitador o empresa, lo que no es admisible.

Por ello la legitimación de D. A.E.M. no puede ser admitida, por lo que procede la inadmisión de dicho recurso.

**Tercero.** Se han cumplido las formalidades de plazo y demás previstas en la LCSP para la interposición de los presentes recursos.

**Cuarto.** Los acuerdos aquí recurridos son de trámite, lo que exige analizar si cumplen con los requisitos que se enumeran en la Ley para poder ser calificados de acto de trámite cualificado y, por tanto, susceptible de recurso.

Dispone el artículo 44.2 de la LCSP lo siguiente:

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

*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”.*

Pues bien, aun cuando los actos recurridos pueden afectar el contenido del acuerdo de adjudicación, en la medida en que se asume la valoración de los criterios de adjudicación dependientes de juicio de valor y, con ello, se completa la valoración de las proposiciones de los licitadores y se propone adjudicar el contrato en favor de uno de ellos; faltan los requisitos necesarios para que estos acuerdos puedan ser calificados como actos de



trámite cualificados, pues no impiden la continuación del procedimiento, ni excluyen 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 elaboró en el pasado (cuando existía este trámite en la contratación pública) para concluir que con base en los mismos fundamentos, y con mayor motivo ahora, no debe admitirse la interposición de un recurso frente a un mero acto de trámite cuyo alcance se limita a valorar las ofertas de los licitadores o a proponer un licitador como adjudicatario. Dichos motivos son fundamentalmente dos, a saber: no ponen fin al procedimiento y no impiden al afectado recurrir, por los mismos motivos, el acto definitivo de adjudicación.

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 la vigente LCSP y el ya derogado TRLCSP, un único trámite de adjudicación, suprimiendo la dualidad preexistente de adjudicación provisional y definitiva), el Tribunal tenía 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 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 a un acuerdo de propuesta de adjudicación y, más aún, de valoración de ofertas de los licitadores; sólo puede aceptarse la posibilidad de interponer recurso cuando pueda considerarse incluida en alguno de los supuestos en que, con arreglo al artículo 44 de la LCSP, cabe interponer recurso contra los actos de trámite, es decir, que impidan continuar el procedimiento, produzcan indefensión o causen perjuicio irreparable de los derechos e intereses legítimos.

En efecto, es criterio general del Tribunal (por todas, Resolución nº 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 los dos actos de trámite recurridos no pueden subsumirse en ninguno de los supuestos anteriores, pues no deciden definitivamente sobre la adjudicación (ésta se acordará en un acuerdo ulterior por órgano distinto, que podrá separarse de la propuesta formulada), no produce indefensión o perjuicio irreparable, pues el recurrente aún podría recurrir contra la adjudicación que se adopte por los mismos motivos, ni finalmente determina la imposibilidad de continuar el procedimiento pues resta aún por adoptar acuerdo de adjudicación del contrato.

Esta doctrina sigue plenamente vigente tras la entrada en vigor de la LCSP. En reciente Resolución de este Tribunal nº 647/2018, de 6 de julio, se ha sintetizado la doctrina aplicada por este Tribunal para considerar recurrible y cualificado un acto de trámite. En esta Resolución se analiza el carácter recurrible de la admisión de ofertas, si bien sus fundamentos son aplicables igualmente a cualquier otra actuación de la mesa que no impida la continuación del procedimiento, como lo es la valoración de las ofertas:

*“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”.*

Doctrina que ha reiterado este Tribunal en su Resolución nº 1000/2018, de 1 de noviembre.

Los argumentos anteriores llevan necesariamente a la conclusión de que deben inadmitirse también por este motivo los presentes recursos ex artículo 55 c) de la LCSP, al haberse interpuesto contra actos no susceptibles de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la misma Ley; sin perjuicio de que, una vez acordada la adjudicación del contrato objeto de licitación, pueda interponerse contra ella recurso especial, si se estimara que concurren motivos para ello y fuera del interés de cualquiera de los licitadores legitimados para ello.



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. P.S.A., en su propio nombre, y por D. A.E.M., también en su propio nombre, contra la propuesta de adjudicación de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Vinaròs para contratar la *“Redacción proyecto básico y de Ejecución y Dirección Facultativa obras reforma y ampliación, Centro Social Tercera Edad, para CENTRO SOCIAL DE VINARÒS, contrato dentro de la estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI), cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), 2014-2020”*, expediente 4633/2020.

**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 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 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, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.