



Recurso nº 1603/2019

Resolución nº 94/2020

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 23 de enero de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D. Fernando Luna Buesa, en nombre de la empresa TALLERES GRUYMA, S.L., contra la resolución de adjudicación del “*Contrato basado en el Acuerdo Marco 2091115005300 Revisión grúas portátiles*” (expediente número 20216/19/0066/00, ref. 2019/ETSAE0216/00000396) acordada por la Sección de Asuntos Económicos del Parque y Centro de Mantenimiento de Vehículos de Ruedas nº 2 del Ministerio de Defensa, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Jefatura de Asuntos Económicos del Mando de Apoyo Logístico del Ejército de Tierra licitó en el año 2015 un Acuerdo Marco para la prestación del servicio de revisión de grúas portátiles, con un valor estimado de 1.652.892,56 euros (expediente 20911150053300). Dicho Acuerdo Marco se suscribió con un único empresario, la UTE constituida por las empresas VT PROYECTOS S.L. y TECNYLABOR SERVICIOS INTEGRALES S.L., de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 198.3 del entonces vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP) aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y en las cláusulas 2.c) y 7 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) aplicable al Acuerdo Marco.

Conforme a la cláusula 5 del PCAP, la vigencia máxima del Acuerdo Marco, prórroga incluida, se extendía hasta el 30 de noviembre de 2019.

Segundo. Con base en dicho Acuerdo Marco, y previos los trámites procedimentales oportunos, con fecha de 29 de noviembre de 2019 la Sección de Asuntos Económicos del



Parque y Centro de Mantenimiento de Vehículos de Ruedas nº 2 adjudicó a favor de la referida UTE el contrato basado número 20216/19/0066/00 (con ref. 2019/ETSAE0216/00000396), cuyo valor estimado es de 203.000 euros. La resolución de adjudicación del contrato basado se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 2 de diciembre de 2019.

Tercero. El 10 de diciembre de 2019 D. Fernando Luna Buesa, en nombre de la empresa TALLERES GRUYMA, S.L., interpuso recurso especial en materia de contratación contra la resolución de adjudicación del referido contrato basado.

El recurso se fundamenta en el hecho de que el contrato basado tiene, conforme al documento de formalización (firmado el 29 de noviembre de 2019), una duración de 131 días, siendo así que conforme a la cláusula 5 del PCAP del Acuerdo Marco del que deriva el contrato basado el plazo de vigencia del propio Acuerdo Marco, prórroga incluida, expiraba el 30 de noviembre de 2019, considerando la empresa recurrente que, conforme al referido PCAP, la ejecución de los contratos basados debía concluir necesariamente el 30 de noviembre de 2019, lo que se incumple por el órgano de contratación. La empresa recurrente considera que *“la irregularidad se produce porque la propia resolución concede un plazo de ejecución del contrato de 131 días. Por tanto, más allá del 30 de noviembre de 2019. Lo anterior supone prorrogar de forma irregular el AM que ya estaba vencido, con infracción de las propias previsiones del PCAP, al que se halla vinculada la propia Administración (...)”*.

Cuarto. El 13 de diciembre de 2019 el órgano de contratación remitió al Tribunal el expediente de contratación, con el informe al que se refiere el artículo 56.2 de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

El órgano de contratación se opone a la estimación del recurso porque la cláusula 5 del PCAP del Acuerdo Marco, además de prever que su vigencia, prórroga incluida, expiraba el 30 de noviembre de 2019, prevé la posibilidad de suscribir contratos basados cuyo plazo de ejecución abarque como máximo dos ejercicios presupuestarios. Indica que el contrato basado se adjudicó el 29 de noviembre de 2019, por tanto, dentro de la vigencia del Acuerdo Marco, y que el informe 36/10, de 28 de octubre de 2011, de la entonces Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, declaró que *“el plazo de vigencia del acuerdo marco establecido por la LCSP delimita el plazo durante el que pueden adjudicarse los contratos*



marco, pero no la duración de estos, por lo que tal duración puede exceder la duración del acuerdo marco inicial”.

Quinto. Con fecha de 7 de enero de 2020 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a la UTE adjudicataria del Acuerdo Marco y del contrato basado, confiriéndole un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones (artículo 56.3 de la LCSP), trámite que ha sido evacuado por la interesada el día 14 de enero de 2020, mediante un escrito en el que alega la falta de legitimación de la empresa recurrente, que no es parte en el Acuerdo Marco, y en el que solicita la desestimación del recurso por razones de fondo, por entender que en la tramitación del procedimiento el órgano de contratación ha respetado todos los preceptos legales y reglamentarios de aplicación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP, por ser el órgano de contratación un poder adjudicador del sector público estatal.

Segundo. Se recurre la resolución de adjudicación (artículo 44.2.c) de la LCSP) de un contrato basado en un acuerdo marco susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1.c) de la LCSP.

Tercero. El recurso se ha interpuesto en el plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 50 de la LCSP.

Cuarto. El requisito de la legitimación exige un examen más detenido por parte del Tribunal.

La empresa recurrente afirma que, aunque no ha sido parte en el procedimiento de adjudicación del contrato basado, con su recurso no pretende la mera defensa de la legalidad, sino que ostenta un interés legítimo ya que presta servicios al Ministerio de Defensa en el mismo ámbito al que se refiere el contrato impugnado, por lo que, de estimarse el recurso, *“podría prestar estos servicios en una nueva licitación presidida por los principios de concurrencia y competencia, bajo otras modalidades contractuales, lo que la Resolución ha cercenado. Además, GRUYMA fue una empresa licitadora en el Acuerdo Marco (...).*



Adicionalmente, y como corolario de lo anterior, (...) la Resolución que se impugna es una consecuencia directa del nuevo expediente de contratación número 2091119031500 convocado por el MALE el día 9 de septiembre de 2019, (...) para el Servicio de revisiones e inspecciones de grúas móviles autopropulsadas, y que sustituirá al Acuerdo Marco de 2015. GRUYMA entregó oferta a dicho expediente y fue admitida al concurso. La empresa VT presentó un recurso a los pliegos y en la actualidad el expediente está en suspensión temporal por el Tribunal de Recursos Contractuales. Por esta razón, al no haberse podido adjudicar el expediente 2091119031500 para empezar a ejecutarlo el 1 de enero de 2010, y ante el previsible retraso en la resolución del recurso es por lo que se ha adjudicado el contrato derivado, de forma irregular, y a favor de VT en base al Acuerdo Marco de 2015, ya expirado...". Y, como se ha indicado, la empresa recurrente fundamenta su recurso en un único motivo de impugnación, consistente en la circunstancia de que el plazo de ejecución del contrato basado excede, a su juicio, de lo dispuesto en la cláusula 5 del PCAP aplicable al Acuerdo Marco que le sirve de base.

El órgano de contratación niega la legitimación de la empresa recurrente, toda vez que no es parte en el expediente, ya que el Acuerdo Marco de 2015 se concluyó con un único adjudicatario, conforme a lo dispuesto en el artículo 198.3 del TRLCSP y en el PCAP aplicable al Acuerdo Marco. Y el artículo 198.1 del TRLCSP dispone que sólo pueden celebrarse contratos basados en un acuerdo marco entre los órganos de contratación y las empresas que hayan sido originariamente partes en aquél, condición de parte que no concurre en la empresa recurrente. Añade el órgano de contratación que no pretende sustituir al nuevo Acuerdo Marco ni afectar a los intereses de la empresa recurrente, como lo demuestra la cláusula cuarta del documento de formalización del contrato basado impugnado, que prevé su extinción una vez se haya formalizado el nuevo Acuerdo Marco.

Es consolidada la doctrina de este Tribunal que niega la legitimación de aquellos recurrentes que, en caso de estimación del recurso especial, nunca podrían llegar a resultar adjudicatarios del contrato impugnado (por todas, Resoluciones 4/2017, de 13 de enero, 179/2018, de 23 de febrero, 183/2019, de 1 de marzo, 631/2019, de 6 de junio, o 927/2019, de 1 de agosto, entre otras muchas).



Como aplicación concreta de esa doctrina general, el Tribunal viene negando legitimación para impugnar contratos basados a aquellos licitadores que no sean parte en el acuerdo marco inicial del que los contratos basados traigan causa. Así, por ejemplo, en nuestra Resolución 1108/2017, de 24 de noviembre, afirmamos lo siguiente en un supuesto similar al que aquí se examina:

“Es reiterada y constante la doctrina de este Tribunal que vincula la legitimación para interponer recurso especial a la existencia de una ventaja o interés jurídico cierto para el recurrente derivado de la eventual estimación del recurso. En las resoluciones 962/2017, de 17 de octubre, y 339/2014, de 30 de abril, entre otras muchas, el Tribunal afirmó que ‘es forzoso colegir que la recurrente no ostenta legitimación para impugnar la adjudicación, pues sólo cabe apreciar aquélla cuando la estimación del recurso genera algún beneficio o provecho para el recurrente (cfr.: Resoluciones de este Tribunal 105/2011, 212/2011, 169/2012 y 184/2012, entre otras)’. Y en la Resolución 122/2012 se indica, respecto del concepto de legitimación, que ‘aunque la doctrina jurisprudencial en el ámbito administrativo considera el concepto con criterios amplios, lo que permitiría recurrir a quienes tengan un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación, tal interés ha de ser propio e ir más allá de la mera defensa de la legalidad. En este sentido, este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales se ha pronunciado en numerosas resoluciones. Valga citar la Resolución 290/2011, donde se expone en el fundamento de derecho cuarto que: Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada, entre otras, en sentencias de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998, el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética.”

Conforme al artículo 198.1 del TRLCSP, ‘sólo podrán celebrarse contratos basados en un acuerdo marco entre los órganos de contratación y las empresas que hayan sido originariamente partes en aquél’. (...)

En la medida en que ser adjudicatario de un determinado lote en el Acuerdo Marco es condición necesaria para poder resultar adjudicatario de dicho lote en los posteriores contratos



basados, la empresa (...) carece de legitimación para impugnar la adjudicación de aquellos lotes del contrato basado de los que no resultó adjudicataria en el previo Acuerdo Marco.”

En aplicación de dicha doctrina, dado que el Acuerdo Marco de 2015 se concluyó con un único empresario y que el artículo 198.1 del TRLCSP (aplicable al contrato basado impugnado, conforme a la disposición transitoria primera.5 de la LCSP) sólo permite celebrar contratos basados entre el órgano de contratación y los empresarios que originariamente hubieran sido parte en el Acuerdo Marco, la empresa recurrente -que no resultó adjudicataria del Acuerdo Marco de 2015-, nunca podría ser adjudicataria de contratos basados en dicho Acuerdo Marco, careciendo, en consecuencia, de legitimación para recurrir la adjudicación de los mismos.

A mayor abundamiento, y como señala el órgano de contratación en su informe, el documento de formalización del contrato basado (documento 21 del expediente de contratación remitido) prevé su extinción cuando se formalice el nuevo Acuerdo Marco –cuya licitación se encuentra suspendida como consecuencia del recurso especial interpuesto contra sus pliegos–, por lo que la adjudicación de un contrato basado a favor de la única empresa posible (por ser la única adjudicataria del Acuerdo Marco), y por el tiempo estrictamente necesario hasta la formalización de un nuevo Acuerdo Marco, no afecta a los derechos e intereses de la empresa recurrente en la licitación en curso.

Todo ello conduce a apreciar la falta de legitimación de TALLERES GRUYMA, S.L. para impugnar la adjudicación de un contrato basado del que nunca podría ser adjudicataria, por no haber sido parte en el acuerdo marco del que el contrato basado en cuestión trae causa.

Las singulares circunstancias que alega la empresa recurrente (circunscritas a sus expectativas de llegar a ser adjudicataria de un eventual “*contrato puente*” que el órgano de licitación hubiera de licitar, si se anulase el contrato basado impugnado, hasta que llegase a adjudicarse el nuevo Acuerdo Marco pendiente de recurso) no desvirtúan la conclusión anterior. Afirma la empresa recurrente que “*de estimarse el recurso, la empresa podría prestar estos servicios, en una nueva licitación presidida por los principios de concurrencia y competencia, bajo otras modalidades contractuales, lo que la Resolución ha cercenado*”, pero tales afirmaciones no acreditan un interés legítimo cierto, efectivo y real, sino que se encuadran en el plano de la mera hipótesis o conjetura.



La Resolución de este Tribunal 730/2018, de 27 de julio, con cita de la Resolución 216/2017, recuerda la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2005, Sección Cuarta, recurso 2037/2002, en los siguientes términos:

“No obstante, considerando que el interés como contratista que licita en los contratos convocados por la Administración, se invoca por la parte en defensa de su condición de interesado a los efectos previstos en el art. 31 de la Ley 30/92, cuya infracción también se alega en este motivo, conviene señalar que se está invocando la condición de interesado en cuanto titular de intereses legítimos afectados por las resoluciones cuya nulidad se postula, condición que exige el art. 102.1 de dicha Ley para instar la declaración de nulidad y que se identifica por la jurisprudencia con la persona para la que derivan beneficios o perjuicios actuales o futuros, pero ciertos del acto impugnado (ss.6-62001 EDJ 2001/11100 , 25-2-2002 EDJ 2002/3739 y 1-4-2002 EDJ 2002/7663), es decir y como señala la sentencia de 19 de mayo de 2000 EDJ 2000/22772 respecto de la legitimación al interpretar dicho concepto de interés legítimo, aquellas personas respecto a las cuales la anulación pretendida produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1990), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento (SSTS de 4 de febrero de 1991, de 17 de marzo EDJ 1995/1042 y 30 de junio de 1995 EDJ 1995/3724 (y) y 12 de febrero de 1996 EDJ 1996/570, 9 de junio de 1997 EDJ 1997/5672 y 8 de febrero de 1999 EDJ 1999/572, entre otras muchas; SSTC 60/1982 EDJ 1982/60, 62/1983 EDJ 1983/63, 257/1988 EDJ 1988/573, 97/1991 EDJ 1991/4834, 195/1992 EDJ 1992/11281, 143/1994 EDJ 1994/4114 y ATC 327/1997 (Auto)).’

Por tanto, los requisitos para que pueda apreciarse la existencia de interés legítimo y, en consecuencia, de legitimación activa, son los siguientes:

1. Por interés, que la normativa vigente califica bien de ‘legítimo, personal y directo’, o bien, simplemente, ‘legítimo, individual o colectivo’, debe reputarse toda situación jurídica



individualizada, caracterizada, por un lado, por singularizar la esfera jurídica de una persona respecto de las de la generalidad de los ciudadanos o administrados en sus relaciones con la Administración Pública, y dotada, por otro, de consistencia y lógica jurídico-administrativas propias, independientes de su conexión o derivación con verdaderos derechos subjetivos.

2. Ese interés, que desde el punto de vista procedimental administrativo es una situación reaccional, en pro de la defensa y efectiva reintegración de lo que doctrinalmente se ha llamado el propio círculo jurídico vital y en evitación de un potencial perjuicio ilegítimo temido, está conectado precisamente con este concepto de perjuicio, de modo que el interés se reputa que existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o como cuando la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo ocasionaría un perjuicio como resultado inmediato de la resolución dictada.

3. Ese ‘interés legítimo’, que abarca todo interés que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada (siempre que no se reduzca a un simple interés por la legalidad), puede prescindir ya, de las notas de ‘personal y directo’, pues tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la del Tribunal Constitucional (en Sentencias, entre otras, de este último, 60/1982, de 11 octubre, 62/1983, de 11 julio, 160/1985, de 28 noviembre, 24/1987, 257/1988, 93/1990, 32y 97/1991 y 195/1992, y Autos 139/1985, 520/1987 y 356/1989) han declarado, al diferenciar el interés directo y el interés legítimo, que éste no sólo es superador y más amplio que aquél sino también que es, por sí, autosuficiente, en cuanto presupone que la resolución administrativa o jurisdiccional a dictar ha repercutido o puede repercutir, directa o indirectamente, pero de un modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien se persona.”

El planteamiento de la empresa recurrente se enmarca, como se ha indicado, en un ámbito meramente hipotético, potencial y futuro, pues una eventual anulación del contrato basado objeto de recurso no determina forzosa y necesariamente la convocatoria de una licitación para cubrir las necesidades del servicio hasta que legase a producirse la adjudicación del



nuevo Acuerdo Marco en tramitación (cuestión que dependerá, en última instancia, de la decisión que adopte el órgano de contratación, en función de sus concretas necesidades e intereses), siendo así, que, además, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha admitido (informes 42/14, 86/18 y 73/18) que las necesidades imprescindibles que hayan de cubrirse a través de “contratos puente” (los celebrados por el tiempo estrictamente necesario hasta la formalización de un nuevo contrato) pueden suplirse, entre otros procedimientos, a través de la figura del contrato menor o, si concurren los requisitos exigidos al efecto, a través del procedimiento negociado sin publicidad, supuestos que excluirían la licitación pública que la empresa recurrente presenta como ineludible, y a la que anuda su interés en el recurso.

Por todo lo expuesto, procede acordar la inadmisión del presente recurso especial, por falta de legitimación de la empresa recurrente.

Sexto. Como argumentación de *obiter dicta*, y a efectos meramente dialécticos, cabe añadir que, de no mediar la aludida causa de inadmisión, procedería la desestimación del presente recurso especial por razones de fondo.

La cláusula 5 del PCAP aplicable al Acuerdo Marco de 2015 dispone que su plazo de vigencia, incluida la prórroga, expira el 30 de noviembre de 2019, y permite que se suscriban contratos derivados cuyo plazo de ejecución abarque como máximo dos ejercicios presupuestarios, limitando el plazo de ejecución al 30 de noviembre de cada anualidad. El contrato basado impugnado se suscribió el 29 de noviembre de 2019, bajo la vigencia, por tanto, del Acuerdo Marco del que trae causa. Y la cláusula cuarta del contrato (documento 21 del expediente) prevé que “*el plazo total de ejecución del servicio objeto de este contrato será desde la formalización... hasta el 30 de noviembre de 2020*” (añadiendo que el contrato basado se extinguirá “*una vez formalizado el nuevo Acuerdo Marco*”).

La posibilidad de que un contrato basado prolongue su vigencia una vez expirado el acuerdo marco del que trae causa (recogida implícitamente en el artículo 219.3 de la vigente LCSP, a cuyo tenor “*la duración de los contratos basados en un acuerdo marco será independiente de la duración del acuerdo marco*”), se reconoce también en el Considerando 62 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, Considerando que aclara que, “*mientras que los contratos basados en*



un acuerdo marco se adjudiquen antes del final de la validez del propio acuerdo marco, no es necesario que la duración de los contratos individuales basados en un acuerdo marco coincida con la duración de dicho acuerdo marco, sino que puede ser más corto o largo, según proceda”.

Adicionalmente, y como señala el órgano de contratación, el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 36/10, de 28 de octubre de 2011, admite expresamente que la duración de los contratos basados pueda exceder la duración del acuerdo marco inicial, criterio seguido por otros órganos consultivos (como la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, en su informe 7/2015, de 29 de diciembre).

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. Fernando Luna Buesa, en nombre de la empresa TALLERES GRUYMA, S.L., contra la resolución de adjudicación del “*Contrato basado en el Acuerdo Marco 2091115005300 Revisión grúas portátiles*” (expediente número 20216/19/0066/00, ref. 2019/ETSAE0216/00000396) acordada por la Sección de Asuntos Económicos del Parque y Centro de Mantenimiento de Vehículos de Ruedas nº 2 del Ministerio de Defensa.

Segundo. Acordar el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de contratación (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 58.2 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 de la Audiencia Nacional, 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 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.