

Recurso 51/2020

Resolución 95/2020

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 13 de marzo de 2020.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SEARA E HIJOS, S.L.** contra la adjudicación del acuerdo marco denominado «Obras de reforma, adaptación, ampliación, redistribución y mejoras en centros educativos de la Consejería de Educación y Deportes de la Junta de Andalucía» (Expte. 00073/ISE/2019/SC), promovido por la Agencia Pública Andaluza de Educación, ente adscrito a la Consejería de Educación y Deporte, este Tribunal en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 13 de agosto de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea n.º 2019/S 155-381395 anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del acuerdo marco indicado en el encabezamiento de esta resolución. El mismo día se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía.

El valor estimado del acuerdo marco asciende a 327.044.091,70 euros

SEGUNDO. A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el 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 y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

TERCERO. En la sesión de la mesa de contratación celebrada el 23 de octubre de 2019, se acordó la inadmisión de la oferta de la recurrente por haberse presentado fuera del plazo establecido para ello. El acta fue publicada en el perfil de contratante el día 23 de octubre de 2019 y ese mismo día fue remitido a SEARA E HIJOS, S.L. -mediante el sistema de notificaciones telemáticas de la Junta de Andalucía- el acuerdo de exclusión adoptado por la mesa de contratación.

CUARTO. El 3 de febrero de 2020, el órgano de contratación dictó la resolución de adjudicación del acuerdo marco citado anteriormente. La mencionada resolución fue publicada en el perfil de contratante el 4 de febrero de 2020.

QUINTO. Con fecha 12 de febrero de 2020, tuvo entrada en el Registro electrónico de este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad SEARA E HIJOS, S.L. (en adelante SEARA) contra la adjudicación del acuerdo marco.

SEXTO. Mediante oficio de fecha 13 de febrero de 2020, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso presentado al órgano de contratación y le solicitó el expediente de contratación, el informe sobre el recurso y el listado de licitadores en el procedimiento con los datos necesarios a efectos de notificaciones. El 19 y el 20 de febrero de 2020, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal la documentación requerida.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP, en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de



Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

SEGUNDO. Ostenta en principio legitimación la entidad recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, sin perjuicio del análisis que se efectuará más adelante.

TERCERO. Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El objeto de la licitación es un acuerdo marco de obras con un valor estimado superior a tres millones de euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, y el objeto del recurso es la resolución de adjudicación, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 44 apartados 1.b) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, la resolución de adjudicación fue publicada en el perfil de contratante el 4 de febrero de 2020. En todo caso, computado desde la fecha en que la adjudicación se publicó en el perfil de contratante, el recurso presentado el 12 de febrero de 2020 en el registro electrónico de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal señalado en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta que serán analizados en este y en el siguiente fundamento de derecho.

La recurrente interpone el presente recurso contra la resolución, de 3 de febrero de 2020, del órgano de contratación por la que se adjudica el acuerdo marco. Afirma que, según la cláusula 6.5.2. del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP), el plazo máximo para efectuar la citada adjudicación es de dos meses a contar desde la apertura de las proposiciones, plazo que se amplía en el supuesto de que se identifiquen ofertas incursas en valores anormales por un plazo de 15 días.



Sobre lo anterior, la recurrente argumenta que teniendo en cuenta que el acto de apertura de las ofertas tuvo lugar el 4 de noviembre de 2019 y en tanto que -como se ha indicado- la adjudicación se acordó el 3 de febrero de 2020, se ha de concluir que se rebasó el plazo máximo indicado en los pliegos, motivo este por el que solicita la anulación del procedimiento de licitación.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso se opone a los argumentos esgrimidos por la recurrente en los términos que se expondrán a lo largo de la presente resolución.

En concreto, entre otras cuestiones, el órgano de contratación solicita la inadmisión del recurso al considerar que SEARA no combatió en su momento la inadmisión de su oferta por lo que entiende que no puede ahora combatir la adjudicación. En este sentido, alega su falta de legitimación en tanto que una licitadora excluida no puede tener interés en combatir una adjudicación cuando en modo alguno puede resultar adjudicataria de la misma a lo que hay que añadir -afirma- que en el presente supuesto la recurrente no solicita la adjudicación del acuerdo marco, sino la anulación del procedimiento de licitación.

De manera subsidiaria el órgano de contratación solicita la desestimación del recurso, al considerar que la falta de cumplimiento del plazo para efectuar la adjudicación por el órgano de contratación no constituye infracción alguna del procedimiento, y al entender que la única consecuencia reseñable de ello es la posibilidad de que los licitadores tengan derecho a retirar su proposición, derecho que por otra parte -alega- ninguno de los licitadores ha ejercitado. Por todo ello, entiende que no puede prosperar el recurso interpuesto.

Finalmente, el órgano de contratación manifiesta que se evidencia temeridad y mala fe en la actuación de la recurrente y alega que la misma ha ocasionado múltiples perjuicios al órgano de contratación, motivos por los que solicita de este Tribunal, al amparo del artículo 58.2 de la LCSP, la imposición de multa en su grado máximo.

SEXTO. Pues bien, con carácter previo al examen del fondo del recurso ha de analizarse el alegato de falta de legitimación ad causam de la recurrente esgrimido por el órgano de contratación.



En este sentido, y como antes se ha mencionado procede traer a colación el hecho de que en la sesión de la mesa de contratación, de 23 de octubre de 2019, se acuerda la inadmisión de la propuesta presentada por SEARA. Según el tenor literal del acta levantada al efecto, el motivo fue el siguiente: *«Habiendo presentado la proposición en Correos, ésta llega al Registro de esta Agencia Pública transcurridos más de diez días naturales siguientes a la fecha de la imposición, por lo que según lo establecido en la cláusula 5.2 del PCAP, la proposición no puede ser admitida en ningún caso»*. Dicha acta fue publicada en el perfil de contratante el día 23 de octubre de 2019 y ese mismo día fue remitido de forma correcta a SEARA E HIJOS, S.L. -mediante el sistema de notificaciones telemáticas de la Junta de Andalucía- el acuerdo de exclusión adoptado por la mesa de contratación.

Posteriormente, el órgano de contratación dictó resolución de adjudicación, el 3 de febrero de 2020, que es la combatida por SEARA en el recurso presentado el 12 de febrero de 2020. En este sentido, la recurrente no cuestiona en su escrito la inadmisión de su oferta -que además ha de entenderse firme, al no constar que haya sido combatida en el plazo previsto para ello- sino que argumenta que dado que el órgano de contratación ha sobrepasado el plazo máximo establecido en el artículo 149.4 de la LCSP para adjudicar el acuerdo marco,

se ha producido un incumplimiento que vicia de nulidad el procedimiento de licitación.

Sobre lo anterior y como este Tribunal ha venido pronunciando (v.g. Resolución 439/2019, de 27 de diciembre), la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) sostiene que en un procedimiento de adjudicación de un contrato público, las entidades licitadoras tienen un interés legítimo en que se excluya la oferta de las otras para obtener el contrato, con independencia del número de entidades participantes en el procedimiento y del número de ellas que haya interpuesto recurso.

En concreto, en el apartado 24 de la Sentencia del TJUE de 5 de abril de 2016, PFE, asunto C-689/13, se dispone que *«En el apartado 33 de la sentencia Fastweb (C-100/12, EU:C:2013:448), el Tribunal de Justicia consideró que el recurso incidental del adjudicatario no puede llevar a descartar el recurso de un licitador rechazado en el supuesto de que la regularidad de la oferta de cada uno de los operadores sea cuestionada en el marco del mismo procedimiento, dado que, en tal hipótesis, cada uno de los competidores puede alegar un interés legítimo equivalente en la exclusión de la oferta de los demás, lo que puede llevar a la constatación de que el poder*



adjudicador no puede proceder a la selección de una oferta adecuada». Asimismo, en los apartados 26 y 27 de dicha Sentencia de 5 de abril de 2016 se dispone que «26 La anterior sentencia [Fastweb asunto C-100/12] concreta las exigencias de las disposiciones del Derecho de la Unión citadas en el apartado 23 de la presente sentencia en circunstancias en las que, a raíz de un procedimiento de adjudicación de un contrato público, dos licitadores interponen sendos recursos para lograr la exclusión del otro licitador.

27 En tal situación, cada uno de los licitadores tiene un interés en lograr un contrato determinado. En efecto, por un lado, la exclusión de un licitador puede tener como consecuencia que el otro licitador obtenga el contrato directamente en el mismo procedimiento. Por otro lado, en caso de exclusión de los dos licitadores y de apertura de un nuevo procedimiento de adjudicación del contrato público, cada uno de los licitadores podría participar en él y, de este modo, obtener indirectamente el contrato.».

Sin embargo, en la Sentencia del TJUE de 21 de diciembre de 2016, Bietergemeinschaft Technische Gebäudebetreuung und Caverion Österreich, asunto C355/15, se dispuso que es admisible que una licitadora que ha sido excluida de un procedimiento de adjudicación de un contrato público mediante una decisión del poder adjudicador que ha adquirido carácter definitivo se le niegue el acceso a un recurso contra la decisión de adjudicación del contrato público en cuestión y contra la celebración de dicho contrato, cuando la licitadora excluida y la adjudicataria del contrato son las únicas que han presentado ofertas y aquella licitadora sostiene que la oferta de la adjudicataria también debería haber sido rechazada.

En concreto en el apartado 33 y siguientes de la citada Sentencia de 21 de diciembre de 2016 se establecía:

«33 De ello se infiere que el principio jurisprudencial sentado en las sentencias de 4 de julio de 2013, Fastweb (C-100/12, EU:C:2013:448), y de 5 de abril de 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199), no es aplicable a la situación procesal y contenciosa controvertida en el litigio principal.

34 Procede observar, por añadidura, que, como resulta de los artículos 1, apartado 3, y 2 bis de la Directiva 89/665, ésta garantiza el derecho a recursos eficaces contra las decisiones irregulares que se adopten con ocasión de un procedimiento de adjudicación de un contrato público, ofreciendo a cualquier licitador que haya quedado excluido la posibilidad de impugnar no solamente la decisión de exclusión, sino también, mientras se resuelve dicha impugnación, las decisiones posteriores que le irrogarían un perjuicio en caso de que su exclusión fuera anulada.

35 En estas circunstancias, no cabe interpretar el artículo 1, apartado 3, de la mencionada Directiva en el sentido de que se opone a que a un licitador como el consorcio se le niegue el acceso al recurso contra la decisión de adjudicación del contrato, en tanto en cuanto deba considerarse a dicho consorcio un licitador definitivamente excluido en el sentido del artículo 2 bis, apartado 2, párrafo segundo, de la misma Directiva.



36 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, proceder responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 1, apartado 3, de la Directiva 89/665 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que a un licitador que ha sido excluido de un procedimiento de adjudicación de un contrato público mediante una decisión del poder adjudicador que ha adquirido carácter definitivo se le niegue el acceso a un recurso contra la decisión de adjudicación del contrato público en cuestión y contra la celebración de dicho contrato, cuando el licitador excluido y el adjudicatario del contrato son los únicos que han presentado ofertas y aquel licitador sostiene que la oferta del adjudicatario también debería haber sido rechazada.».

Igualmente, la doctrina del Tribunal Supremo (valga por todas las Sentencias de la Sala 3ª, Sección 7ª, de 18 de abril de 2012) señala que una vez que la recurrente fue excluida del procedimiento de contratación y consintió dicha exclusión, se convierte en un tercero ajeno a dicho procedimiento, por lo que carece de legitimación ad causam para impugnar el resultado del mismo.

Aplicando todo lo anterior al presente supuesto, se debe concluir que en tanto que la entidad SEARA fue excluida del procedimiento de contratación y dado que no combatió tal decisión en el momento procedimental oportuno -en los términos que se han expuesto anteriormente-, teniendo en cuenta que dicha decisión tampoco ha sido cuestionada en su recurso contra la adjudicación, ha de entenderse que aquella ha adquirido carácter definitivo, de modo que ningún beneficio puede obtener ya en el seno del procedimiento cuya adjudicación impugna lo que conlleva que carezca de legitimación para la interposición del recurso.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de la LCSP, al constar la falta de legitimación de la recurrente, procede inadmitir el recurso por tal causa, lo que impide entrar a conocer los motivos de fondo en que se ampara.

SÉPTIMO. A mayor abundamiento, procede indicar que aun en el supuesto en que el recurso hubiera sido admitido, el mismo habría sido desestimado por los motivos que se exponen a continuación.

La entidad SEARA manifiesta como único motivo de recurso el incumplimiento por parte del órgano de contratación del plazo establecido en el artículo 158.2 de la LCSP para adjudicar el contrato desde la apertura de proposiciones.



Sobre esta cuestión ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Órgano en diversas ocasiones, (v.g. Resoluciones 107/2012, de 2 de noviembre, 248/2014, de 5 de diciembre y 164/2017, de 5 de septiembre) en las que ha venido sosteniendo la misma postura doctrinal. Así, a modo de ejemplo, en la última de las resoluciones citadas se indica que: *«se ha de tener en cuenta que, como regla general, el incumplimiento por la Administración de los plazos legales o reglamentarios constituye una irregularidad no invalidante. En este sentido, el artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que “La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo”.*

Pues bien, el plazo establecido en el artículo 161 del TRLCSP [actual 158 de la LCSP] para la adjudicación de los contratos en el procedimiento abierto no es un plazo esencial, cuyo incumplimiento invalide el acto de que se trate. En este supuesto, prevalece la satisfacción de la necesidad administrativa a la que atiende la adjudicación del contrato, sin perjuicio de la posibilidad que asiste a las entidades licitadoras de retirar su proposición si la adjudicación no se produce dentro de los plazos señalados» (artículo 158.4 de la LCSP).

Por tanto, y como se adelantó anteriormente, el recurso se habría desestimado.

OCTAVO. El órgano de contratación en su informe aprecia temeridad y posible mala fe en la interposición del recurso dado que la exclusión de SEARA ya era firme en el momento en que éste se interpuso, porque el recurso adolece de falta de apoyo argumentativo y dado que la recurrente actúa de forma deliberada y consciente con la intención de poder seguir licitando mientras que no se comience a ejecutar el acuerdo marco impugnado, menospreciando así el perjuicio que supone la paralización de la licitación. Por ello, -manifiesta- y por los múltiples perjuicios que se le ha ocasionado al órgano de contratación, interesa de este Tribunal la imposición de multa en su grado máximo de acuerdo con lo establecido en el artículo 58.2 de la LCSP.

Pues bien, este Tribunal viene manteniendo en sus resoluciones (v.g Resoluciones 15/2019, de 22 de enero, 226/2019, de 9 de julio y 410/2019, de 3 de diciembre), con apoyo en la doctrina del Tribunal Supremo (entre otras, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 8 de octubre de 1991,



dictada en el recurso n.º 2136/1989) que “*Se considera que un sujeto actúa de mala fe en un proceso, a efectos de la imposición de costas, cuando conoce que el derecho o pretensión que trata de actuar carece de fundamentos fácticos o jurídicos que lo amparen, y con temeridad cuando, sabedor de ello, desafía el riesgo a no obtener una sentencia favorable confiando que las vicisitudes procesales y las equivocaciones de la parte contraria, o los errores humanos que pueden incidir en la sentencia, propicien un resultado favorable a sus particulares intereses que legítimamente no tiene*”.

Ciertamente, SEARA no combate en el recurso contra la adjudicación la inadmisión de su oferta -como anteriormente se ha argumentado-, sino que aprovecha los efectos suspensivos de la impugnación de la adjudicación para interponer un recurso que adolece de falta de fundamentación jurídica. De lo que cabe inferir -como el órgano de contratación advierte- la intención de la recurrente de -dilatar el procedimiento de adjudicación del acuerdo marco para participar en las licitaciones mientras que el mismo esté suspendido.

Lo anterior denota, a juicio de este Tribunal, mala fe en la interposición del recurso y es muestra de deslealtad y abuso del principio de buena fe que debe regir en todo procedimiento administrativo, por lo que este Tribunal, de conformidad con lo estipulado en el artículo 58.2 de la LCSP, acuerda imponer a la empresa recurrente una multa en la cuantía de 1.000 euros, teniendo en cuenta que, pese a que el órgano de contratación alega determinados perjuicios no los llega a cuantificar por lo que este Tribunal no dispone de datos que permitan determinar el alcance de los mismos.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SEARA E HIJOS, S.L.** contra la adjudicación del acuerdo marco denominado «Obras de reforma, adaptación, ampliación, redistribución y mejoras en centros educativos de la Consejería de Educación y Deportes de la Junta de Andalucía» (Expte. 00073/ISE/2019/SC), promovido por la Agencia Pública Andaluza de Educación, ente adscrito a la Consejería de Educación y Deporte, por falta de legitimación de la recurrente.



SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 58.2 de la LCSP, se acuerda imponer a la entidad recurrente una multa por mala fe en cuantía de 1.000 euros.

CUARTO. Notificar la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

