



**Recursos nº 1072, 1073, 1075, 1077 Y 1111/2015**

**Resolución nº 1132/2015**

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

En Madrid, a 11 de diciembre de 2015.

**VISTOS** los recursos interpuestos por Doña Paloma Fernández Navas, en nombre y representación de la sociedad PONS SEGURIDAD VIAL S.L., Don José Miguel Báez Calvo en nombre y representación de la UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT, Don Rubén Castro iglesias, en su propio nombre, Don Alfonso Carrillo Espinosa en nombre y representación de la sociedad AUTOESCUELA PORTUGAL S.L. y Don Jesús Menéndez García en nombre y representación de la sociedad LA GUAGUA CANARIAS S.L. frente a la Resolución del Director General de Tráfico de 28 de septiembre de 2015 por la que se adjudica el contrato denominado "Concesión de gestión de cursos de sensibilización y reeducación para la recuperación de crédito de permiso de conducción", con número de expediente 0100DGT24779bis, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** La Dirección general de Tráfico convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Estado el 20 de marzo de 2015 y en el Boletín Oficial del Estado de 24 de marzo de 2015, licitación para la adjudicación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato "Concesión de gestión de cursos de sensibilización y reeducación para la recuperación de crédito de permiso de conducción" con valor estimado del contrato de 13.752.296,79 €.

**Segundo.** La licitación se llevó a cabo por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, presentando oferta, entre otras, las siguientes entidades, ahora recurrentes:

- a) PONS SEGURIDAD VIAL, S.L.;

b) UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT, formada por las siguientes sociedades:

-CONFEDERACION NACIONAL DE AUTO ESCUELAS

-INSTITUTO DE TRÁFICO Y TRANSPORTE, S.L.

-FORMASTER ASOCIACION DE EMPRESAS FORMADORAS  
ESPECIALIZADAS EN LOGISTICA, TRANSPORTE Y SEGURIDAD VIAL

-ESCUELA DE CONDUCCIÓN TRANSPORTE y LOGISTICA, S.L.;

c) LA GUAGUA CANARIAS, S.L.

No presentó oferta separada la sociedad AUTOESCUELA PORTUGAL S.L., si bien existe un acuerdo de cesión de instalaciones firmado entre la referida sociedad y la UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT.

**Tercero.** Con fecha 28 de septiembre de 2015, se publica en la Plataforma de Contratación del Estado la adjudicación de los diversos lotes licitados.

**Cuarto.** No consta en el expediente que la entidad PONS SEGURIDAD VIAL, S.L. haya presentado el anuncio previo a la interposición del recurso especial en materia de contratación a que se refiere el artículo 44.1 del TRLCSP.

Consta en el expediente escrito firmado por D. José Miguel Báez Calvo, en nombre y representación de la "UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT, fechado a 15 de octubre de 2015, con fecha de entrada en el registro ilegible, mediante el que se anuncia la voluntad de interponer recurso especial en materia de contratación frente a la adjudicación de los lotes 1 y 4.

Con fecha 19 de octubre de 2015 tiene entrada en el registro de la Dirección General de Tráfico escrito firmado por D. Rubén Castro Iglesias, quien interviene en su propio nombre y Don Alfonso Carrillo Espinosa quien interviene en el de la sociedad mercantil AUTOESCUELA PORTUGAL, S.L., mediante el que manifiestan su intención de interponer recurso especial en materia de contratación frente a la adjudicación de los lotes 1 y 4.



Con fecha 15 de octubre de 2015 tiene entrada en el registro de la Dirección General de Tráfico escrito firmado por D. Jesús Menéndez García, en nombre y representación de la sociedad LA GUAGUA CANARIAS, S.L., mediante el que manifiesta su intención de interponer recurso especial en materia de contratación frente a la adjudicación del lote 3.

**Quinto.** Con fecha 19 de octubre de 2015 tiene entrada en el Registro del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales escrito firmado por Doña Paloma Fernández Navas, en nombre y representación de la mercantil PONS SEGURIDAD VIAL, S.L., mediante el que interpone recurso especial en materia de contratación y en el que solicita que se anulen las adjudicaciones realizadas "procediendo a la correcta adjudicación de los lotes a los licitadores".

Con fecha 20 de octubre de 2015 tiene entrada en el Registro del Tribunal Administrativo Central de Recurso Contractuales escritos firmados por D. José Miguel Báez Calvo, en nombre y representación de la "UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT" actuando en su condición de Gerente Único de la UTE citada, mediante los que interpone recurso especial en materia de contratación frente a la adjudicación de los lotes 1 y 4, respectivamente.

Con fecha 16 de octubre de 2015 tiene entrada en el Registro del Tribunal Administrativo Central de Recurso Contractuales escrito firmado por D. Jesús Menéndez García, en nombre y representación de la sociedad LA GUAGUA CANARIAS, S.L., mediante el que interpone recurso especial en materia de contratación frente a la adjudicación, solicitando que se anule ésta y se retrotraigan las actuaciones al momento inmediatamente anterior a tal adjudicación.

Con fecha 16 de octubre de 2015 tienen entrada en el Registro del Tribunal Administrativo Central de Recurso Contractuales escrito firmado por D. Rubén Castro Iglesias, quien interviene en su propio nombre y Don Alfonso Carrillo Espinosa que interviene en nombre y representación de la sociedad mercantil AUTOESCUELA PORTUGAL, S.L., mediante el que interpone recurso especial en materia de contratación frente a la adjudicación de los lotes 1 y 4.

**Sexto.** Por la Secretaría del Tribunal, el día 19 de octubre de 2015 se procedió a reclamar el expediente administrativo al órgano de contratación.

Por el órgano de contratación, además de la remisión del expediente, se han remitido los informes a que se refiere el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP) con la siguiente secuencia:

- a) Informe correspondiente al recurso interpuesto por PONS SEGURIDAD VIAL, SL, mediante oficio fechado a 23 de octubre de 2015.
- b) Informe correspondiente al recurso interpuesto por UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT frente al lote 1, mediante oficio de fecha 26 de octubre de 2015.
- c) Informe correspondiente al recurso interpuesto por UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT frente al lote 4, mediante oficio de fecha 26 de octubre de 2015.
- d) Informe correspondiente al recurso interpuesto por Don Rubén Castro Iglesias y AUTOESCUELA PORTUGAL, S.L., mediante oficio de fecha 27 de octubre de 2015.
- e) Informe correspondiente al recurso interpuesto por LA GUAGUA CANARIAS S.L., mediante oficio de fecha 22 de octubre de 2015.

**Séptimo.** Con fecha 29 de octubre de 2015, por la Secretaría del Tribunal se procede a comunicar a los demás interesados la interposición del recurso presentado por PONS SEGURIDAD VIAL, SL, a los efectos de que formularan las alegaciones que a su derecho convinieren. Hacen uso de su derecho la UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT y la UTE FUNDACIÓN UNED -FUNDACIÓN INVESFORD.

Con fecha 29 de octubre de 2015, por la Secretaría del Tribunal se procede a comunicar a los demás interesados la interposición del recurso presentado por UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT frente a la adjudicación del lote 1, a los efectos de que formularan las

alegaciones que a su derecho convinieren. Hace uso de su derecho la UTE FUNDACIÓN UNED -FUNDACIÓN INVESFORD.

Con fecha 29 de octubre de 2015, por la Secretaría del Tribunal se procede a comunicar a los demás interesados la interposición del recurso presentado por UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT frente a la adjudicación del lote 4, a los efectos de que formularan las alegaciones que a su derecho convinieren. Hace uso de su derecho PONS SEGURIDAD VIAL, SL.

Con fecha 29 de octubre de 2015, por la Secretaría del Tribunal se procede a comunicar a los demás interesados la interposición del recurso presentado por DON RUBÉN CASTRO IGLESIAS Y AUTOESCUELA PORTUGAL SL, a los efectos de que formularan las alegaciones que a su derecho convinieren. Hacen uso de su derecho PONS SEGURIDAD VIAL, SL y la UTE FUNDACIÓN UNED -FUNDACIÓN INVESFORD.

Con fecha 29 de octubre de 2015, por la Secretaría del Tribunal se procede a comunicar a los demás interesados la interposición del recurso presentado por LA GUAGUA CANARIAS S.L., a los efectos de que formularan las alegaciones que a su derecho convinieren. Hacen uso de su derecho UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT.

**Octavo.** Con fecha 29 de octubre de 2015, la Secretaría del Tribunal resuelve mantener la suspensión de la adjudicación de los lotes 1 a 4 producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 TRLCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 47.4 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

Con fecha 4 de noviembre de 2015, la Secretaria del Tribunal resuelve extender el mantenimiento de la suspensión a la adjudicación del lote 5.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

**Primero.** El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.1 del TRLCSP al ser la Dirección General de Tráfico un órgano integrado en la Administración General del Estado.

**Segundo.** El acto objeto de impugnación es la adjudicación de los lotes 1 a 5 en que estaba dividido el contrato objeto de licitación. El acto de adjudicación es susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme al artículo 40.2.c) del TRLCSP.

Respecto al contrato, el mismo es un contrato que ha sido calificado por el órgano de contratación (apareciendo así en los diversos anuncios publicados) como contrato de gestión de servicios públicos.

Los actos recaídos en la tramitación de la licitación de contratos de gestión de servicios serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación cuando concurren dos requisitos: i) que el presupuesto de gastos de primer establecimiento (excluido IVA) sea superior a 500.000€; ii) que la duración sea superior a cinco años.

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2, menciones particulares, subapartado 2.2, gastos de primer establecimiento, del “Cuadro de características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares”, los gastos de primer establecimiento se estiman en 1.235.850,00€. En cuanto al plazo de ejecución, será de tres años prorrogable por otros tres, conforme a lo dispuesto en el apartado 6.

En consecuencia, el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

**Tercero.** Salvo en el caso del recurso interpuesto por PONS SEGURIDAD VIAL, SL, se ha cumplido el requisito de anuncio previo. Ello no obstante, es criterio consolidado de este Tribunal que la finalidad del anuncio previo es poner en conocimiento del órgano de contratación la interposición de un recurso especial en materia de contratación, finalidad que se consigue, según el lugar de interposición, bien mediante la interposición misma (si se interpone ante el propio órgano de contratación), bien mediante la reclamación del expediente realizada por la Secretaría del Tribunal. En consecuencia, dado que la interposición del recurso ya es conocida por el órgano de contratación, el principio de economía procesal impide otorgar a la falta de anuncio previo el efecto de anular lo actuado retrotrayendo las actuaciones a un momento anterior para solventar la falta del anuncio.

Por otra parte, se ha cumplido el requisito de plazo para interposición de los recursos, previsto en el artículo 44 del texto refundido de la LCSP.

**Cuarto.** En cuanto a la legitimación, las entidades UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT y LA GUAGUA CANARIAS S.L. son licitadores que, en relación con los lotes impugnados, no han resultado adjudicatarios. Concorre, por ello, el requisito de legitimación exigido en el artículo 42 del texto refundido de la LCSP.

En relación a PONS SEGURIDAD VIAL S.L., ha sido impugnada su solvencia técnica por la UTE compuesta por CNAE y varios más, habiendo comprobado este Tribunal que efectivamente carece de ella, según se verá posteriormente. Por ello debió ser excluido de esta licitación y en consecuencia no tiene legitimación para interponer recurso.

Respecto de Don Rubén Castro Iglesias y AUTOESCUELA PORTUGAL S.L., no han sido licitadores en el procedimiento, ni pueden, por tanto, resultar adjudicatarios del contrato. Estos recurrentes son titulares de autoescuelas (tres el primero y uno la segunda) que se integran en la oferta presentada por UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT, constando en el expediente los correspondientes contratos de cesión de instalaciones.

El interés que se hace valer por los recurrentes es que en caso de resultar adjudicataria del contrato la UTE con la que han celebrado el contrato de cesión de instalaciones (UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT), verán abierta una nueva línea de negocio.

Ahora bien, si bien es cierto que de resultar adjudicataria la UTE con la que han contratado obtendrían una posibilidad de negocio (indeterminada, pues depende de la voluntad de los eventuales clientes) no es menos cierto que durante la ejecución del contrato administrativo podrían separarse del acuerdo celebrado con la adjudicataria (sin perjuicio de las consecuencias que ello tuviere entre las partes). Pero esa separación no afectaría a la existencia del contrato mismo, viniendo el adjudicatario obligado a la sustitución del centro por otro que cumpliera con los requisitos establecidos en los pliegos. En este sentido, el apartado 3.5 PPTP prevé que "la Dirección General de Tráfico podrá acordar que el adjudicatario proceda a la sustitución de un centro por otro de igual o mejores condiciones, a petición de éste fundamentando el motivo por el que solicita la sustitución, siendo la decisión última de la Dirección General de Tráfico". Asimismo prevé

que "...solicitará al adjudicatario la presentación de un nuevo centro en la misma localidad o en otra próxima en la que se encuentre el centro que se va a cerrar". De esta forma, si bien el centro se integra en la oferta presentada, no se trata de una integración intuitu personae, pudiendo ser sustituidos unos sujetos por otros de las mismas características. De esta forma, la situación de los titulares de los centros es equiparable a la propia de un subcontratista.

De igual modo, en caso de que la UTE no resulte adjudicataria, la actividad actual del centro no se verá afectada. Consecuencia de ello es que las entidades referidas sólo ostentan una mera expectativa derivada de la tramitación del procedimiento de licitación.

Por otra parte, tampoco la situación subjetiva de los recurrentes ha sido objeto de discusión en el recurso. No ostentando la condición de interesado en el procedimiento de licitación y no resultando afectado otro derecho subjetivo o interés legítimo como consecuencia de la resolución que se dicte en este recurso, no concurre en los recurrentes el requisito de legitimación previsto en el artículo 42 del TRLCSP.

**Quinto.** Sobre el fondo del asunto, el recurso presentado por PONS SEGURIDAD VIAL, S.L. se articula en base a los siguientes motivos:

- a) Deben excluirse las proposiciones presentadas por UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT por no hacer uso del criterio de medición establecido en el PCAP, ya que la distancia debiera calcularse conforme al Mapa Oficial de Carreteras del Ministerio de Fomento del año 2013, conforme dispone.
- b) Existen errores de puntuación, debiendo excluirse las puntuaciones otorgadas a las autoescuelas presentadas por los licitadores de la siguiente forma:

Lote 2: las presentadas por UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT en Palma del Condado (autoescuela Huelva), Coria (autoescuela Corón), Aznaga (autoescuela Arsa-Azuaga) y Don Benito (autoescuela Don Benito)

Lote 3: la presentada por UTE FUNDACIÓN UNED-FUNDACIÓN INVESFORD en Arrecife (autoescuela Carmelo).

- Lote 4: las presentadas por UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT correspondientes a Alhaurín de la Torre (autoescuela Torcal), Don Benito (autoescuela La Serena) y Villanueva de la Serena (autoescuela La Serena).
- c) Deben revisarse los centros presentados por PONS SEGURIDAD VIAL, S.L. que han sido excluidos.
  - d) Se ha incumplido la cláusula 20 ya que el licitador 4 no cubriría, en un radio de menos de treinta kilómetros el municipio de Mogán.
  - e) Se han incumplido las cláusulas 20 y 24.2 punto 2 del PCAP como consecuencia de la presentación de diversos escritos en los que se cuestiona la veracidad de los datos aportados por PONS SEGURIDAD VIAL S.L., que supondrían vulneración del deber de sigilo y difusión anticipada del contenido de las ofertas.

**Sexto.** La UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT ha presentado sendos recursos en los que impugna los lotes 1 y 4 respectivamente.

El recurso mediante el que se impugna el lote 1 se fundamenta en los siguientes motivos:

- a) El adjudicatario del lote no cumpliría los requisitos de solvencia establecidos en el PCAP.
- b) Valoración errónea de las ofertas presentadas. No obstante, los comentarios relativos a la valoración errónea versan sobre el licitador situado en segunda posición, no sobre la oferta del adjudicatario.
- c) Incumplimiento por el adjudicatario de la obligación de cubrir todos los municipios con más de 20.000 habitantes o de 10.000 conductores con un centro situado a menos de 30 KM. Concretamente, este defecto derivaría de los centros presentados en Mazarrón (autoescuela Santa Eulalia, situada en Totana) y Cieza (autoescuela Cano, situada en Molina de Segura).
- d) Error en la valoración del criterio 2 (distancia inferior a 500 metros a una estación de metro, autobús o tren), que resulta incumplida (por lo que hubieran debido excluirse de puntuación) los siguientes centros: i) autoescuela Crisce (Quintanar



del Rey); ii) autoescuela García Sorli (Benicarló); y iii) autoescuela Vía Cero (Requena).

- e) Denegación del acceso a la documentación acreditativa de la adscripción de medios personales y materiales que había comprometido el adjudicatario.
- f) Falta de incorporación al expediente de documentación generada por los licitadores, así como de determinada documentación que debiera haber generado el propio órgano de contratación en la tramitación del expediente.
- g) No incorporación al expediente de las actas de comprobación de medios personales y materiales por el órgano de contratación.
- h) La propuesta de la adjudicataria incluye centros que no son escuelas particulares de conductores.

**Séptimo.** El recurso presentado por UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT respecto del lote 4, se fundamenta en los siguientes motivos:

- a) Inadecuada acreditación de la solvencia técnica del adjudicatario.
- b) Error en la valoración del criterio 2 (distancia inferior a 500 metros a una estación de metro, autobús o tren), que resulta incumplida (por lo que hubieron debido excluirse de puntuación) los siguientes centros: i) autoescuela Bouso (Ribadeo); ii) autoescuela CABE (Monforte de Lemos); iii) Estudios Rafer (Villalba); y iv) COESCO (A Estrada)
- c) Notificación inadecuada al no contener el informe anexo a la misma la identificación de los dos centros ofertados por la recurrente que no cumplen el criterio 2.
- d) Negación indebida del acceso a la totalidad del expediente, al figurar la totalidad de la documentación presentada por PONS SEGURIDAD VIAL S.L. con la declaración de confidencial



- e) Denegación injustificada del acceso a los documentos presentados por el adjudicatario justificativos de la adscripción de medios personales y materiales a la ejecución del contrato
- f) Falta de incorporación al expediente de la totalidad de los documentos generados por los licitadores, así como de los documentos que debiera haber generado el propio órgano de contratación en la tramitación del expediente.
- g) Ausencia en el expediente de las actas de inspección que el órgano de contratación venía obligado a realizar sobre los medios adscritos a la ejecución del contrato.
- h) Incorporación a la oferta de la UTE FUNDACIÓN UNED-FUNDACIÓN INVESFORD de centros que no son escuelas particulares de conductores.

**Octavo.** El recurso presentado por LA GUAGUA CANARIAS S.L. frente a la adjudicación del lote 3 se fundamenta en los siguientes motivos:

- a) Inadecuada motivación de la adjudicación, al no identificarse los centros ofertados por la recurrente que incumplen el requisito 2 (distancia inferior a 500 metros a una estación de metro, autobús o tren).
- b) Notificación defectuosa de la adjudicación, que no ha sido notificada personalmente a la recurrente.
- c) Infracción del derecho de acceso a la totalidad del expediente, consecuencia de la declaración de confidencialidad de la totalidad de la documentación presentada por PONS SEGURIDAD VIAL S.L.
- d) Incorrecta valoración de los criterios de adjudicación, debiéndose valorar los centros presentados que han sido excluidos.

**Noveno.** En primer lugar, se examinará el recurso interpuesto por PONS SEGURIDAD VIAL S.L.



Respecto de él ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos en el fundamento de derecho tercero por haber sido impugnada su solvencia técnica por la UTE que integran CNAE y varios licitadores más y habiendo comprobado el Tribunal la insuficiencia de la acreditada procede declarar su falta de legitimación y en consecuencia inadmitir el presente recurso.

En efecto, la relación de servicios prestados que aporta la recurrente alcanza el importe de 334.050,90 euros en total, cantidad inferior a la establecida en el apartado 7.2 del cuadro de características, de conformidad con el cual para acreditar la solvencia técnica, deberá aportarse *“Una relación de los principales Servicios o trabajos relacionados con la formación vial realizados en los últimos tres años, cuyo importe deberá ser igual o superior a los gastos de primer establecimiento, establecidos en el apartado 2.2 de este Cuadro de Características, para cada uno de los lotes a que concurren los licitadores”*. Ello quiere decir que, puesto que PONS SEGURIDAD VIAL S.L. ha concurrido para la adjudicación de los cinco lotes objeto de licitación, la solvencia que debió acreditar era equivalente al importe total de los gastos de primer establecimiento, es decir, de conformidad con el apartado 2.1 del Cuadro de Características, la cantidad de 1.235.850,00 euros.

Para despejar toda duda respecto de la interpretación del requisito de solvencia que acabamos de examinar, conviene traer aquí a colación el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 21/1994, de 19 de diciembre de 1994, a cuyo tenor *“Entrando en el examen de la primera cuestión suscitada -la de si la categoría de la clasificación ha de fijarse, en el supuesto de adjudicación por lotes, en función de los lotes adjudicados o en función de los lotes a los que se concurra- hay que comenzar afirmando que debe descartarse la solución simplista derivada de una interpretación literal de los preceptos de la vigente legislación de contratos del Estado apoyada en el argumento de que si el requisito de la clasificación y, por tanto, de la clasificación adecuada en categoría, se exige “para contratar” (artículos 9, apartado 7 y 98 de la Ley de Contratos del Estado) o para celebrar contratos (artículo 1 del Real Decreto 609/1982, de 12 de febrero) la categoría exigible es la de los contratos efectivamente celebrados y, en el caso de la división por lotes, la correspondiente a los lotes adjudicados.*

*Esta interpretación literal debe ser rechazada ya que la misma contradice la interpretación sistemática de los reseñados preceptos de la vigente legislación de*



*contratos del Estado a la que necesariamente se debe acudir según preceptúa el artículo 3-1 del Código Civil. Efectivamente, el sistema establecido en la citada legislación, en el procedimiento derivado de la convocatoria para licitaciones en contratos administrativos, parte de la diferenciación en dos fases fundamentales constituida la primera por la presentación de proposiciones y la segunda por la propia adjudicación del contrato, estableciéndose en la primera, con toda claridad, en el artículo 29 de la Ley de Contratos del Estado, que las proposiciones deberán ir acompañadas obligatoriamente en sobre aparte, entre otros, de los documentos que acrediten la clasificación del contratista, consignándose en los artículos 101 y siguientes del Reglamento General de Contratación del Estado la manera de proceder por parte de la Mesa de contratación consistente, en esencia, en la apertura de los sobres, con exclusión del relativo a la proposición económica; la eventual concesión de un plazo máximo de tres días para subsanar defectos materiales; la calificación de los documentos presentados en tiempo y forma, entre ellos, como es lógico el acreditativo de la clasificación adecuada; la notificación de la calificación de los documentos presentados con expresión de las proposiciones rechazadas y causa de su inadmisión y de las proposiciones admitidas y, finalmente, la apertura, para su consideración de los sobres conteniendo las proposiciones económicas correspondientes a los licitadores, cuya documentación haya sido previamente admitida.*

*El examen de los reseñados preceptos de la vigente legislación de contratos del Estado conduce a la conclusión de que la categoría de la clasificación exigible ha de corresponder a la cuantía del contrato o, en caso de adjudicación por lotes, a la de los lotes a los que se concurra, pues no existe posibilidad de cumplir los trámites previstos en la legislación de contratos del Estado aportando clasificación con categoría correspondiente a los lotes que eventualmente se lleguen a adjudicar al empresario, ya que, por la misma razón, y en contradicción con los preceptos expresos de la normativa vigente, había que eximir del requisito de la clasificación a todos los licitadores y exigírsela, además, por el importe de la adjudicación, al adjudicatario.”*

Nada debe suponer de cara a la aplicación de idéntica doctrina en el presente caso el hecho de que en él no se solicite clasificación, pues ninguna duda debe haber acerca de que la acreditación de solvencia pedida y la clasificación, en los casos en que proceda, cumplen exactamente la misma función (artículo 62.1 TRLCSP).



En consecuencia, procede que por el órgano de contratación se retrotraigan las actuaciones en el procedimiento de licitación, si bien sólo en relación con el Lote 4 del que ha resultado adjudicataria PONS SEGURIDAD VIAL S.L., para excluirla de la misma, debiendo respetarse el resto de los trámites no afectados por esta retroacción y proceder a una nueva adjudicación a favor de quien hubiera quedado clasificado en segundo lugar.

### **Impugnación de la adjudicación del lote 1.**

**Décimo.** Procede analizar a continuación los motivos de impugnación que se han formulado frente a la adjudicación del lote 1.

Recordemos que el adjudicatario del lote 1 fue UTE FUNDACIÓN UNED-FUNDACIÓN INVESFORD, habiendo presentado oferta a este lote la entidad PONS SEGURIDAD VIAL S.L., si bien, como hemos tenido ocasión de acordar con anterioridad, las ofertas presentadas por esta licitadora se encuentran afectadas por la falta de solvencia técnica por lo que deben quedar excluidas de la licitación. Así las cosas, cualquier alegación que se haga respecto de las mismas, tanto si ha resultado adjudicataria como si no, carece de relevancia.

El primer motivo de impugnación es que el adjudicatario del lote no cumpliría los requisitos de solvencia técnica establecidos en el PCAP.

Tal como hemos señalado en el fundamento de derecho anterior, el apartado 7.2 del Cuadro de Características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares establece, bajo la rúbrica “[s]olvencia técnica o profesional”, lo siguiente:

*“Una relación de los principales servicios o trabajos relacionados con la formación vial realizados en los últimos tres años, cuyo importe deberá ser igual o superior a los gastos de primer establecimiento establecidos en el apartado 2.2 de este Cuadro de Características, para cada uno de los lotes a que concurren los licitadores.*

*Certificado ISO 9001 o certificado equivalente, de conformidad con lo establecido en el artículo 80 del TRLCSP, relativo a la formación vial.”*

Esta previsión se completa con la contenida en el apartado 53 del Anexo I, en el que se contiene la forma en que se acreditará la realización de los servicios o trabajos



enumerados en la relación referida. A tal efecto, se dispone que entre la documentación a aportar debe figurar:

*“Relación de los principales servicios o trabajos realizados en los últimos tres años que Incluya importe, fechas y el destinatario, público o privado, de los mismos. Los servicios o trabajos se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por éste o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario. El importe será de, al menos, el, 100% del presupuesto de licitación.”*

Indica la recurrente que no figura en el expediente documentación acreditativa de la prestación de estos servicios, ni certificaciones, ni facturas de los servicios prestados.

Obra en el expediente el acta 1/15-012, correspondiente a la sesión de la Mesa de Contratación que tuvo lugar el día 29 de abril de 2015. En la misma se afirma: *“...UTE FUNDACIÓN UNED-FUNDACIÓN INVESFORD... habían aportado toda la documentación exigida en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigen este procedimiento abierto, con varios criterios de adjudicación, faltando a estas últimas los que a continuación se indica...”*, sin que se contenga ninguna referencia a la entidad adjudicataria.

Asimismo, se ha incorporado al expediente la relación a que se refiere el apartado del cuadro de características señalado presentada por la UTE que constituyen las Fundaciones UNED e INVESFORD, y en la que constan un total de servicios prestados durante los años requeridos equivalente a 1.257.635,36 euros, superior, por tanto, a la cifra exigida de 1.235.850,00 euros.

Debe, por tanto, decaer este motivo de impugnación.

**Décimo primero.** El segundo reproche que formula UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT es una valoración inadecuada de la oferta de la adjudicataria al haber incluido en la misma a la autoescuela Díaz de forma indebida.



Sobre este extremo, el órgano de contratación pone de manifiesto en el informe a que se refiere el artículo 46.2 TRLCSP, y así consta en el expediente, la existencia de un fax remitido por Don Damiá Díaz Moll el 5 de septiembre de 2015, posterior al documento alegado por la recurrente, declarando que los dos centros forman parte de la oferta presentada por UTE FUNDACIÓN UNED-FUNDACIÓN INVESFORD, lo que determina que este motivo no pueda ser estimado.

En todo caso, aun habiendo sido cierto, tampoco podría ser estimado este motivo como causa de inadecuada valoración, dado el momento en el que el mismo se presenta. En efecto, la integración de una determinada autoescuela en la oferta presentada por un licitador deriva de una relación entre privados, afirmando el licitador que puede adscribir determinada autoescuela a la ejecución del contrato. En caso de resultar adjudicatario, si no pudiere adscribir tal autoescuela, no podría dar cumplimiento al trámite previsto en el artículo 151.2 TRLCSP, con las consecuencias previstas en el propio apartado, así como las derivadas de la no formalización del contrato por causa imputable al licitador.

**Décimo segundo.** El siguiente motivo de recurso alegado por UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT es el incumplimiento del requisito de distancia en los municipios de Cieza y Mazarrón (los municipios con más de 20.000 habitantes o más de 10.000 conductores deberán contar con un centro a menos de 30 Km.).

El fundamento de la alegación es que, para la recurrente, “la distancia debe contarse desde el municipio en cuestión al centro de puntos en concreto que se propone y no de municipio a municipio”.

El apartado 2 del PPTP establece el criterio conforme al cual se realizará la medición de la distancia entre los municipios para determinar el cumplimiento de este requisito. Tal criterio es (conforme a la nota al pie) la distancia en Km. resultante conforme al Mapa Oficial de Carreteras del Ministerio de Fomento del año 2013. Ello determina que sólo serán tenidas en cuenta las distancias que puedan medirse con arreglo al criterio especificado. Como quiera que el Mapa Oficial de Carreteras del Ministerio de Fomento del año 2013, sólo permite calcular la distancia de municipio a municipio, será éste el criterio que haya que tener en cuenta para apreciar este criterio, razón por la cual este motivo ha de ser desestimado.



**Décimo tercero.** Alega a continuación UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT error en la valoración del criterio 2 (distancia inferior a 500 metros entre el centro y una parada de autobús, metro o tren) en los caso de autoescuela Crisce (Quintanar del Rey); autoescuela García Sorli (Benicarló); y autoescuela Vía Cero (Requena).

El órgano de contratación, en el informe a que se refiere el artículo 46.2 TRLCSP, da la razón a la recurrente en el caso de la autoescuela García Sorli (Benicarló).

En el caso de la autoescuela Crisce (Quintanar del Rey) existe certificación del alcalde de la localidad acreditativa de la existencia de una parada de autobús en la dirección indicada por el licitador, con lo que este extremo queda adecuadamente justificado.

En el caso de autoescuela Vía Cero (Requena), aun cuando el licitador no aportó la dirección exacta de la parada de autobús, sí que aportó el mapa en el que la identificaba, resultando que tal parada existe y dista menos de 500 metros de la autoescuela.

En consecuencia, se estima parcialmente la alegación formulada por la recurrente, aunque esta estimación por sí sola no determina modificación del orden atribuido a los diversos licitadores conforme a la puntuación obtenida, por lo que no determinaría la anulación de la adjudicación realizada.

**Décimo cuarto.** Alega UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT que se ha producido una inadecuada motivación de la adjudicación al no indicarse en el informe adjunto cuáles de los centros por ella ofertados son los que se han excluido por distar más de 500 metros de una estación de autobús, metro o tren.

Sobre este extremo, el órgano de contratación en el informe a que se refiere el artículo 46.2 TRLCSP manifiesta:

*“... el uso, como ya hemos aludido anteriormente, de una herramienta de valoración objetiva permite saber al proponente qué centros van a cumplir y cuales no antes de su comprobación por parte de la comisión de valoración, ya que la información obtenida por el uso de esta herramienta será la misma cuando se consulte por parte del licitador que cuando se consulte por esta Dirección General, siendo el licitador el que facilita las direcciones a comprobar”.*



Incorre aquí el órgano de contratación en una confusión consistente en identificar el contenido de la decisión administrativa con los medios de comprobación. La decisión administrativa será la exclusión de determinados centros, la utilización de una herramienta determinada el modo de acreditación de la corrección de tal decisión. Sin embargo, no puede pretenderse que el administrado adivine el contenido de la decisión administrativa (que es lo que afirma el órgano de contratación en su informe), fuere cual fuere el método de comprobación de la corrección de aquella.

En relación con los candidatos descartados, el artículo 151.4.a) del TRLCSP indica (considerando que esa es la información mínima que permite al licitador interponer un recurso fundado en derecho) que habrá de notificarse “la expresión resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura”, extremo que no se cumple en el caso que nos ocupa.

En consecuencia, ha de estimarse el motivo alegado indicando que la decisión de adjudicación adolece de la necesaria motivación al no figurar en la misma los centros que no cumplen con el requisito de distancia mínima a estación de autobús, metro o tren.

**Décimo quinto.** El siguiente reproche que formula UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT es el derivado de la falta de acceso a la totalidad del expediente, derivada del carácter confidencial atribuido a la totalidad de la oferta presentada por PONS SEGURIDAD VIAL S.L. A pesar de que, como ya hemos tenido ocasión de señalar, esta licitadora ha quedado excluida de la licitación, por lo que, en el momento procesal en que estamos, ningún sentido tienen las alegaciones relativas a sus ofertas, conviene dejar constancia de la doctrina de este Tribunal en relación con las declaraciones de confidencialidad hechas por los licitadores en relación con sus ofertas.

A este respecto, este Tribunal se ha manifestado en diversas ocasiones, debiendo destacar la doctrina formulada en la reciente Resolución 829/2015, de 18 de septiembre, en cuyo fundamento de derecho séptimo se dispone:

*“En relación con el principio de confidencialidad, consagrado en el artículo 140 TRLCSP, la doctrina constante y reiterada de este Tribunal y de otros competentes en materia de contratación pública, puede resumirse en la necesidad de buscar un equilibrio entre dicho*



*principio y el derecho de defensa de los licitadores, derecho que solo puede ser garantizado permitiendo a éstos revisar las ofertas efectuadas por los demás para poder fundamentar su recurso.*

*En la búsqueda de dicho equilibrio, se ha señalado por este Tribunal que la declaración de confidencialidad efectuada por los licitadores vincula a éstos, pero no al órgano de contratación, que deberá examinar las ofertas presentadas y decidir qué partes de las mismas son verdaderamente confidenciales y cuales otras pueden ser revisadas por el resto de licitadores, teniendo en cuenta dos parámetros: no son válidas las declaraciones globales de confidencialidad, por un lado y por otro que el derecho de acceso solo debe tener como objeto la formulación de un recurso fundado.”*

De acuerdo con los criterios mencionados, el órgano de contratación debe siempre determinar qué documentos de los que integran la proposición del licitador reúnen los requisitos necesarios para ser considerada confidencial, en particular los mencionados en el artículo 140 TRLCSP (secretos técnicos o comerciales y aspectos confidenciales de las ofertas), permitiendo el acceso al resto de la documentación.

En segundo lugar, se alega que no figuran en el expediente documentos acreditativos de la adscripción de medios personales y materiales. Sobre este extremo, el órgano de contratación en el informe a que se refiere el artículo 46.2 TRLCSP señala:

*“La documentación que cita el reclamante relacionada con las actas de inspección, es materia exclusiva de la Unidad de la D.G.T. (Sub. Gral. De Conocimiento Vial), responsable del contrato y que le es necesaria para llevar a cabo el examen y emisión de los Informes de evaluación de los licitadores, no siendo materia de la documentación del expediente que gestiona la Mesa de Contratación”.*

En primer lugar, ha de destacarse que el procedimiento de contratación es un procedimiento que finaliza con la celebración del contrato. Habida cuenta del carácter formal del contrato (artículo 27 del TRLCSP) este procedimiento finalizará con la formalización del contrato, de modo que el contenido del correspondiente expediente está constituido por los documentos acreditativos de las actuaciones realizadas hasta que se produce la formalización del contrato. De esta forma, no resulta admisible la alegación de



que se trata de un expediente distinto tramitado por otro órgano. Es el órgano de contratación el que se encarga de la tramitación del expediente de contratación en su integridad. En consecuencia, debe figurar incorporada al mismo y ser puesta manifiesto a los licitadores, si lo solicitaran, la documentación presentada en cumplimiento del requerimiento efectuado a la adjudicataria mediante escrito de fecha 10 de julio de 2015, es decir *"la documentación justificativa de disponer efectivamente de los medios que se ha comprometido a dedicar o a adscribir a la ejecución del contrato, contemplados en el apartado 3 (páginas 3 a 7) del Pliego de Prescripciones Técnicas. La documentación de dicha adscripción de medios deberá ser facilitada en soporte informático a las siguientes direcciones de correo electrónico..."*.

Respecto del resto de los documentos a los que hace referencia la recurrente ("renuncia de las dos autoescuelas de La Rioja que licitaban con la UTE FUNDACIÓN UNED-FUNDACIÓN INVESFORD" y registros de entrada y documentación aportada por los licitadores contestando a los requerimientos de documentación y demás cumplimiento de requisitos con respecto de los medios a adscribir) no se clarifica que las autoescuelas hayan sido presentadas por la adjudicataria ni se aporta ningún principio de prueba del que pueda deducirse la falsedad de las afirmaciones formuladas por el órgano de contratación o sus órganos auxiliares.

**Décimo sexto.** El último motivo de impugnación alegado por la recurrente UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT consiste en que la oferta de la adjudicataria incluye algunos centros que no son escuelas particulares de conductores.

Sobre este extremo, manifiesta el órgano de contratación en el informe a que se refiere el artículo 46.2 del TRLCSP que en ningún apartado se exige que los centros dispongan de autorización de apertura como escuela particular de conductores, por lo que tal extremo no ha sido verificado por la comisión de valoración, añadiendo que "se ha mantenido el mismo criterio del vigente contrato, en el que el recurrente, que es el actual adjudicatario, cuenta con centros que no tienen la consideración de escuelas particulares de conductores".



No existe ninguna referencia expresa al requisito alegado por la recurrente ni se ha producido cambio de criterio respecto del contrato en vigor, que es conocido por la recurrente, de forma que no procede la estimación del motivo alegado.

### **Impugnación de la adjudicación de los lotes 2 y 3.**

**Décimo séptimo.** Frente a la adjudicación del lote 2, la única impugnación existente es la deducida por PONS SEGURIDAD VIAL S.L. cuya inadmisión procede de conformidad con lo puesto de manifiesto en fundamentos anteriores.

La adjudicación del lote 3 ha sido objeto de impugnación por PONS SEGURIDAD VIAL S.L., procediendo igualmente su inadmisión, y por LA GUAGUA CANARIAS S.L.

Respecto del recurso presentado por ésta, el primer motivo aducido es la falta de motivación de la adjudicación, basada en la falta de identificación de los centros que no cumplen el requisito 2 (distancia inferior a 500 metros a una parada de autobús, metro o tren) de entre los ofertados por ella. A este punto ya nos hemos referido con anterioridad (fundamento de derecho décimo tercero), dando por reproducido aquí lo que allí se decía, lo que conduce a la estimación del motivo. Habida cuenta de que la motivación de la adjudicación está constituida por el informe técnico elaborado por la comisión de valoración, deberá incorporarse a éste la mención de los centros excluidos, con indicación del motivo de la exclusión, debiendo retrotraerse el procedimiento al momento inmediatamente anterior a la elaboración de aquél informe.

El segundo motivo aducido es la defectuosa notificación, derivada de que la notificación no se le ha practicado personalmente. El informe a que se refiere el artículo 46.2 del TRLCSP no hace referencia a este extremo.

El artículo 151.4 del TRLCSP establece: "*La adjudicación deberá ser motivada y se notificará a los candidatos o licitadores y, simultáneamente, se publicará en el perfil del contratante*". En consecuencia la publicación de la adjudicación no excluye la necesidad de notificación personal. La falta de cualquier alegación por parte del órgano de contratación ha de entenderse como una admisión del hecho alegado.



Ahora bien, el efecto de la notificación defectuosa, habida cuenta de que la publicación contiene el contenido íntegro del acto, será el contenido en el artículo 58.3 de la LRJPAC. Como quiera que la ahora recurrente ha interpuesto recurso frente al acto impugnado, ha de entenderse que el acto indebidamente notificado ha producido los efectos que le son propios, de conformidad con el precepto referido.

El tercer motivo aducido es la infracción del derecho de acceso al expediente, derivado de la declaración de confidencialidad que afecta a la documentación presentada por PONS SEGURIDAD VIAL S.L.

Sobre este extremo ya se ha razonado en el fundamento de derecho décimo cuarto anterior. Habida cuenta de que PONS SEGURIDAD VIAL S.L. no ha resultado adjudicataria del lote 3, cuanto se indicó allí se da por reproducido aquí, de forma que se considera irrelevante, a efectos de la interposición del recurso frente a la adjudicación, la vista de la documentación presentada por PONS SEGURIDAD VIAL S.L.

El último motivo de recurso aducido por LA GUAGUA CANARIAS S.L. es la incorrecta valoración de los criterios de adjudicación por no ajustarse a lo exigido en el "Pliego de contratación" (sic). Según la recurrente se habría producido un tratamiento no igualitario respecto de los otros dos licitadores concurrentes al lote 3. De haberse producido un tratamiento igualitario, siempre según el recurrente, se habría producido un triple empate que se habría resuelto a su favor.

Sin embargo, no se indica cuál ha sido el comportamiento discriminatorio observado por el órgano de contratación, de forma que no puede procederse a enjuiciar la conducta de éste.

Por otra parte, el órgano de contratación indica, en el informe a que se refiere el artículo 46.2 del TRLCSP, que en caso de haberse producido un triple empate, tampoco habría sido la recurrente la que hubiera resultado adjudicataria.

Estas razones hacen que haya de desestimarse el motivo aducido por la recurrente.



#### **Impugnación de la adjudicación del lote 4.**

**Décimo octavo.** El adjudicatario del lote 4 fue la entidad PONS SEGURIDAD VIAL S.L. y la adjudicación ha sido objeto de impugnación por UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT.

Puesto que, como hemos venido reiterando a lo largo de esta resolución procede la exclusión de PONS SEGURIDAD VIAL S.L. de la licitación al no haber acreditado solvencia técnica suficiente para concurrir a la misma, el recurso contra la adjudicación a su favor debe ser inadmitido por desaparición sobrevenida de su objeto.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

**ESTE TRIBUNAL**, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

**Primero.** A) Inadmitir, por los motivos expuestos en el fundamento de derecho tercero, el recurso interpuesto por Don Rubén Castro Iglesias, en su propio nombre y Don Alfonso Carrillo Espinosa en nombre y representación de la sociedad AUTOESCUELA PORTUGAL S.L. frente a la Resolución del Director General de Tráfico de 28 de septiembre de 2015 por la que se adjudica el contrato denominado “Concesión de gestión de cursos de sensibilización y reeducación para la recuperación de crédito de permiso de conducción”, con número de expediente 0100DGT24779 bis.

B) Inadmitir el recurso interpuesto por Doña Paloma Fernández Navas, en nombre y representación de la sociedad PONS SEGURIDAD VIAL S.L., contra la adjudicación de los diferentes lotes objeto de esta licitación, por falta legitimación para interponerlo al proceder excluirla de ella de conformidad con las razones expuestas a lo largo de la presente resolución.

C) Estimar parcialmente el recurso interpuesto Don José Miguel Báez Calvo en nombre y representación de la UTE CNAE, ECT, FORMASTER, ITT frente a la Resolución del Director General de Tráfico de 28 de septiembre de 2015 por la que se adjudica el contrato denominado “Concesión de gestión de cursos de sensibilización y reeducación para la recuperación de crédito de permiso de conducción”, anulando la notificación de la adjudicación del lote 1 retro trayendo el procedimiento al momento inmediatamente



anterior a dicha notificación a fin de practicarla nuevamente debiendo hacerse constar los datos relativos a los centros excluidos de la valoración por encontrarse a más de 500 metros respecto de estaciones de autobús, metro o tren; asimismo deberán incorporarse al expediente de contratación los documentos que se desprenden de lo expuesto en la presente resolución.

D) Estimar por idéntico motivo el recurso interpuesto por Don Jesús Menéndez García en nombre y representación de la sociedad LA GUAGUA CANARIAS S.L. frente a la Resolución del Director General de Tráfico de 28 de septiembre de 2015 por la que se adjudica el contrato denominado “Concesión de gestión de cursos de sensibilización y reeducación para la recuperación de crédito de permiso de conducción”, anulando la notificación de la adjudicación del lote 3 retrotrayendo el procedimiento al momento inmediatamente anterior a dicha notificación a fin de practicarla nuevamente debiendo hacerse constar los datos relativos a los centros excluidos de la valoración por encontrarse a más de 500 metros respecto de estaciones de autobús, metro o tren.

**Segundo.** Levantar la suspensión del procedimiento según lo establecido en el artículo 47.4 del TRLCSP.

**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 47.5 del TRLCSP.

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, letra f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

