



Recurso nº 1268/2023

Resolución nº 1311/2023

Sección 1ª

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

En Madrid, a 11 de octubre de 2023

VISTO el recurso interpuesto por D. J.A.R., actuando en nombre y representación, como gerente y apoderado, de la ASOCIACIÓN DE CONSTRUCTORES Y PROMOTORES DE SEVILLA contra los pliegos del procedimiento para la contratación de las "*Obras de reforma integral del edificio de la Subdelegación del Gobierno en Huelva*", con número de expediente 202386023080, convocado por la Secretaría General de Coordinación Territorial del Ministerio de Política Territorial, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha dictado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Mediante resolución de la Secretaría General de Coordinación Territorial del Ministerio de Política Territorial de fecha 31 de julio de 2023, se aprobó el expediente de licitación para la adjudicación mediante procedimiento abierto simplificado del contrato de "*Obras de reforma integral del edificio de la Subdelegación del Gobierno en Huelva*", con número de expediente 202386023080 y con un valor estimado de 4.264.627,16 Euros.

El citado contrato es cofinanciado con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR).

Segundo. De conformidad con el artículo 50 y 52 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el contrato que nos ocupa se tramita de urgencia por el procedimiento abierto simplificado ordinario.



Tercero. El anuncio de licitación se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 1 de septiembre de 2023.

Transcurrido el plazo de presentación de ofertas, el 11 de septiembre, han presentado ofertas los siguientes licitadores:

-La UTE formada por CONSTRUCCIONES RASCÓN, S.L.U. y GRUPO EMPRESARIAL MAGENTA, S.A.

-DÍAZ CUBER, S.A.

-GRULOP 21, S.L.

-SERANCO, S.A.U.

Cuarto. Contra los citados pliegos y, en particular, contra la tramitación de urgencia de los mismos, la ahora recurrente interpone recurso especial el 8 de septiembre de 2023, en el registro de este Tribunal interesando que *“se acuerde anular el expediente de contratación, debiendo retrotraerse las actuaciones al momento de aprobación de los pliegos para que se tramiten por el procedimiento ordinario”*.

Por su parte el órgano de contratación, remitió en fecha 13 de septiembre de 2023, el expediente de contratación y el informe a que hacen referencia el artículo 56. 2 LCSP, interesando la desestimación del recurso y formulando alegaciones frente a la cuestión que en el mismo se propone.

Quinto. En fecha 14 de septiembre de 2023, La Secretaría de esta Tribunal dio traslado del recurso al resto de licitadores concediéndoles el plazo de 5 días a fin de que, si lo estimasen oportuno presentasen alegaciones, habiendo evacuado dicho trámite la UTE formada por CONSTRUCCIONES RASCÓN, S.L.U. y GRUPO EMPRESARIAL MAGENTA, S.A.

Sexto. La Sección 1ª de este Tribunal, mediante acuerdo de fecha 21 de septiembre de 2023 adoptado conforme a lo dispuesto en el artículo 58. 1 b) del Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, declara que prima facie no se aprecia causa de inadmisibilidad del



recurso, sin perjuicio de lo que se acuerde en la resolución de éste y concede la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que ésta afecte al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Resulta de aplicación al presente recurso 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), así como el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial, de acuerdo con el artículo 45.1 LCSP.

Segundo. El presente contrato es susceptible de este recuso especial conforme al artículo 44.1.a) LCSP al tratarse de un contrato de obras de un valor superior a 3.000.000 euros.

En cuanto al acto recurrido objeto del recurso, en este caso son el anuncio y los pliegos de la licitación, susceptibles de impugnación conforme al artículo 44.2.a) de dicha norma legal.

En este sentido, conviene precisar que el apartado 8 de la Hoja Resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP), en lo relativo a la “forma de tramitación del expediente” determina que el expediente se tramita de urgencia de acuerdo con el artículo 119 LCSP. Por tanto, impugnándose la declaración de urgencia que figura en los pliegos que ahora se recurren, debemos admitir que pueda ser objeto de recurso especial en materia de contratación la forma de tramitación adoptada.



Tercero. En cuanto al plazo de interposición del recurso, nos encontramos ante un contrato financiado con cargo a fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea, NextGeneration EU.

Atendido lo anterior, es necesario tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 58.1 a) del RDL 36/2020, a cuyo tenor:

“En los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia susceptibles de recurso especial en materia de contratación conforme a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y siempre que los procedimientos de selección del contratista se hayan tramitado efectivamente de forma electrónica:

a) El órgano de contratación no podrá proceder a la formalización del contrato hasta que hayan transcurrido diez días naturales a partir del día siguiente a la notificación, la resolución de adjudicación del contrato. En este mismo supuesto, el plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación, cuando proceda, será de diez días naturales y se computará en la forma establecida en el artículo 50.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre”.

Al tratarse de un recurso contra los Pliegos rectores de la licitación, el plazo para la interposición del recurso no es el establecido en el precepto anteriormente transcrito, sino en el artículo 50 de la LCSP. De esta forma, el recurso se ha presentado en tiempo, al no haber transcurrido el plazo de quince días hábiles establecido en dicho artículo, desde la publicación, el 1 de septiembre de 2023, de los pliegos cuyas disposiciones se impugnan, hasta su presentación, el 8 de septiembre.

Este recurso se ha tramitado con preferencia y urgencia en esta sede por así venir exigido en el artículo 58.2 del Real Decreto –Ley 36/2020, introducido por el apartado cinco de la disposición final trigésima primera del R.D.-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.



Cuarto. En cuanto a la legitimación, en aplicación de los artículos 48 de la LCSP y 24.1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, debe reconocerse legitimación para interponer el presente recurso a la mercantil actora.

En efecto, la asociación recurrente se encuentra legitimada para interponer el recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 LCSP, párrafo segundo.

En relación con este precepto, es doctrina de este Tribunal que la legitimación de los sindicatos y asociaciones empresariales sólo será admisible si los motivos de impugnación tienen una relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses colectivos, debiendo las mismas invocar o justificar esa legitimación en el recurso que interponen.

En el presente caso, la recurrente acompaña los estatutos de la Asociación, teniendo por fines, entre otros, *“La presentación, gestión y defensa de los intereses económicos, sociales, laborales y profesionales, comunes y generales, de sus miembros, frente cualquier institución, pública o privada, y ante organismos administrativos e instancias judiciales”*.

Quinto. Pasando a continuación a examinar el fondo del asunto, la recurrente interesa que se anule el expediente de contratación, debiendo retrotraerse las actuaciones al momento de aprobación de los pliegos, para que se tramite el expediente por el procedimiento ordinario, dado que entiende que es contrario a derecho la tramitación de urgencia.

El órgano de contratación se opone al recurso presentado, afirmando que la declaración de urgencia se encuentra correctamente motivada y encuentra encaje en los artículos 50 del RD Ley 36/2020, así como en el artículo 119 de la LCSP.

Expuestas así las posturas de las partes, pasamos a su examen en los apartados siguientes.

Sexto. En relación con la única alegación de la actora, ésta expone que la tramitación del expediente por el procedimiento de urgencia no se ajusta a derecho, manifestando que no



se han motivado adecuadamente las razones de interés público que supuestamente justifican la necesidad de acelerar la adjudicación.

La única motivación o justificación de la declaración de urgencia la encontramos en la publicación del anuncio de la licitación del expediente de contratación, con la siguiente afirmación:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.1 apartados a) y e) del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y a la vista de que los plazos de tramitación ordinaria previstos en 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, y puesto que la necesidad inaplazable que motiva el contrato es acelerar en lo posible la adjudicación del mismo a los efectos de las previsiones recogidas en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares con objetivo del cumplimiento de los Objetivos 171 y 172 establecidos en el Anexo de la propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España, este órgano de contratación, en virtud de las facultades otorgadas por la Orden TER/950/2022 de 04 de octubre (BOE 06/10/2022) ha dispuesto,

Declarar de URGENCIA la tramitación del expediente que tiene por objeto las Obras de Reforma de las Instalaciones de la Subdelegación del Gobierno en Huelva”.

Afirma la recurrente que esta declaración de urgencia en el procedimiento abierto simplificado, trae como consecuencia que el plazo de presentación de ofertas se haya fijado en 10 días naturales, a contar desde el siguiente a la publicación en el perfil de contratante del anuncio de licitación, plazo a todas luces insuficiente para analizar la documentación técnica, plantear dudas y formalizar la oferta.

Expone la recurrente que esta motivación es genérica pues alude solamente a la necesidad inaplazable de acelerar por razones de interés público la adjudicación y contradice lo previsto en la Ley y en la doctrina de este Tribunal, así como las instrucciones de la Junta



Consultiva de Contratación del Sector Público de 11 de mayo de 2021. En opinión de la recurrente se debería haber justificado que, mediante el procedimiento abierto, sin declaración de urgencia, no se podrían cumplir los plazos exigidos.

Adicionalmente, sostiene la recurrente que parece contradictorio que sin en el PRTR se fija el límite para formalizar el contrato el 31 de diciembre de 2023, se quieran iniciar las obras el 1 de octubre de 2023, apartado 12 de la hoja Resumen del PCAP, pues la fecha límite de 31 de diciembre permite la tramitación ordinaria del procedimiento con unos plazos más adecuados que redundarán en una mayor transparencia y concurrencia. Por otro lado, esta fecha límite era conocida por el órgano de contratación, por lo que debió prever y tramitar con la debida antelación este expediente en aras del interés público que persigue el contrato.

Por otra parte, el órgano de contratación, en su informe sobre el recurso, se remite al artículo 50.1 del Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, al regular los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos procedentes de PRTR, los órganos de contratación deberán examinar si la situación de urgencia impide la tramitación ordinaria de los procedimientos de licitación, procediendo a aplicar la tramitación urgente del expediente prevista en el artículo 119 LCSP. En estos casos serán de aplicación las siguientes especialidades:

b) Se mantendrán sin cambios los plazos establecidos en el artículo 159 apartados 3 y 4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, respecto a la tramitación del procedimiento abierto simplificado ordinario, excepto el plazo de presentación de proposiciones que será un máximo de quince días naturales en todos los casos.

Señala el órgano de contratación, que, en este procedimiento abierto simplificado, el plazo para la presentación de ofertas se ha fijado en diez días naturales, hasta el 11 de septiembre de 2023, a las 23:59, con lo cual se ha respetado el límite máximo establecido.

Añade que en el expediente obra la declaración de urgencia, transcribiendo literalmente la misma, en ella se alude al artículo 50.1 apartados a) y e) del Real Decreto Ley 36/2020 y *“a la vista de los plazos de tramitación ordinaria de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector público y puesto que la necesidad inaplazable que motiva el contrato*



es acelerar en lo posible la adjudicación del mismo a efectos de las previsiones recogidas en el PCAP con el objetivo del cumplimiento de los Objetivos 171 y 172 establecidos en el Anexo de la propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la evaluación del Plan de recuperación y resiliencia de España....”

Seguidamente aclara en su informe el órgano que el cumplimiento de los citados objetivos 171 y 172 exige la formalización del correspondiente contrato de ejecución de obra con fecha límite 31 de diciembre de 2023; dado que dicha condición aparece establecida en el acuerdo interdepartamental de fecha 17 de mayo de 2022 suscrito entre la Secretaría de Estado de Energía y la Secretaría de Estado de Política Territorial, para la cofinanciación del contrato en cuestión con fondos procedentes del PRTR”.

Pues bien, la tramitación urgente del procedimiento de contratación se recoge en el artículo 119.1 LCSP, según el cual *“Podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes correspondientes a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, debidamente motivada”*.

En relación con este precepto, el Tribunal Supremo, en su sentencia nº 1229/2008, de 27 de febrero de 2008, declaró:

“La tramitación urgente de los expedientes de contratación administrativa constituye una facultad de la Administración, de carácter excepcional, para el ejercicio de la cual han de concurrir los requisitos exigidos en el precepto transcrito. De una parte, se trata de una modalidad de contratación utilizable, bien cuando la necesidad del contrato sea inaplazable, o cuando sea preciso acelerar la adjudicación por razones de interés público, por lo que la concurrencia del hecho constitutivo de uno u otro de tales supuestos ha de resultar acreditada. El primero —necesidad inaplazable— comporta el que no se pueda esperar para la celebración del contrato porque exista un límite temporal impuesto por las circunstancias del caso, hecho que se ha de acreditar en el expediente, como es obvio. Y por mismo sucede con el segundo supuesto; han de concurrir las razones de interés público



que hagan preciso, que exijan acelerar la adjudicación, que no la ejecución del contenido del contrato.

Por otro lado, el expediente ha de contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación. En primer lugar, dicha declaración no consiste en una simple formalidad, en que aparezca en el expediente una declaración en tal sentido; en segundo lugar, ha de realizarla "el órgano de contratación", (...). Pero, además —y esto es lo fundamental— la susodicha declaración de urgencia ha de estar "debidamente motivada". Como es sabido, la motivación consiste en la explicación razonada y razonable del contenido del acto de que se trate. No se cumple, pues, con este requisito de los actos administrativos, esencial (en casos como el que nos ocupa) cuando deba ser motivado "en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa "artículo 54.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), con una mera frase genérica del estilo de la utilizada en la mencionada resolución, pues la simple manifestación del "reconocido interés público" del expediente —carente de explicación alguna, por mínima que fuera— precedida de la expresión "se estima pertinente....." —mera opinión, no que resulte acreditado que sea necesario— "dar la mayor celeridad al expediente", cumplen con la función de la motivación de los actos administrativos mucho menos cuando, como el examinado, al ser además un acto discrecional, concurre en el mismo otra circunstancia que exige la motivación (artículo 54.1.f) citado)".

También este Tribunal ha examinado los requisitos para el adecuado uso de esta tramitación en diversas ocasiones. En la Resolución nº 735/2020 indicamos:

"Si bien este procedimiento no se configura con el carácter excepcional del procedimiento de emergencia que se regula en el artículo 120 LCSP, sí que está sujeto a un requisito de especial motivación, por cuanto debe justificarse que concurre, o bien una necesidad inaplazable, o bien que es necesaria la aceleración del procedimiento".

Asimismo, en relación con la necesidad de motivación, en la resolución nº 794/2019, dijimos que:

"La aplicación del procedimiento de urgencia del artículo 119 de la LCSP exige, como ha señalado este Tribunal (Resoluciones 148/2012 y 149/12, ambas de 16 de julio), que exista



una necesidad inaplazable —esto es, ‘la necesidad de atender un asunto de forma inmediata e ineludible’— o que la adjudicación deba acelerarse por razones de interés público, siendo necesario que el expediente de contratación contenga la declaración de urgencia acordada por el órgano de contratación, debidamente motivada”

En la misma línea de argumentación que las resoluciones antes citadas, se sitúa la resolución 1485/2022, de 24 de noviembre de 2022.

En definitiva, debe acreditarse el cumplimiento de un elemento objetivo y un elemento formal para la adopción de este procedimiento. El elemento objetivo sería la existencia de una necesidad inaplazable y el elemento formal sería la declaración de urgencia debidamente motivada y aprobada por el órgano de contratación.

Por otro lado, no cabe duda de que la concreción del elemento objetivo debe hacerse de forma casuística, debiendo tener en cuenta las circunstancias de cada expediente y la concreta necesidad contractual a dar cobertura en cada caso, la posible existencia de alternativas, y la afección a la concurrencia como consecuencia de la utilización de este procedimiento.

Así, en la Resolución nº 183/2021, de 26 de febrero, se consideró pertinente su utilización teniendo en cuenta la necesidad de asegurar la prestación de una vez finalizara el contrato, y su imposible prórroga, teniendo en cuenta además que se trataba de un servicio esencial como es el servicio de limpieza, mantenimiento y conservación de la red de alcantarillado. Igualmente, en la Resolución nº 938/2017, de 19 de octubre, la tramitación de urgencia del expediente se fundamentó en *“la imperiosa y urgente necesidad de cubrir contractualmente el servicio de mantenimiento integral de los edificios”*, producida por el retraso en la licitación debido a una resolución de este mismo Tribunal.

La Junta Consultiva de Contratación del Sector Público, en su Instrucción de 11 de marzo de 2021, sobre la tramitación de urgencia de los procedimientos de licitación de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del plan de recuperación, transformación y resiliencia, concluye en primer lugar, que el artículo 50 del Real-Decreto Ley 36/2020, configura la aplicación de la tramitación de urgencia como excepcional, de modo que no cabe de forma generalizada o automática para los contratos financiados con

fondos procedentes del PRTR. En segundo lugar, apunta que el órgano de contratación debe valorar, caso por caso, las circunstancias que podrían exigir una tramitación más rápida, ponderando debidamente los riesgos de limitar la competencia o infringir los principios básicos del Tratado, dados los eventuales efectos perjudiciales sobre la competencia de la reducción de plazos (especialmente para las PYMEs) y en tercer lugar, que conforme al artículo 50 del Real Decreto-ley 36/2020, que a su vez remite al artículo 119 de la LCSP, es imprescindible que la entidad contratante justifique para todos sus contratos, la situación de urgencia, razón por la cual sólo cabe aplicar la tramitación de urgencia en los casos en los que los plazos establecidos sean realmente impracticables, debiéndose dejar constancia de la justificación en el expediente y publicar tal circunstancia en el anuncio de licitación del contrato.

Pues bien, las consideraciones anteriores nos conducen a la desestimación del recurso.

En primer lugar, en la declaración de urgencia del expediente, se expresa que ésta se declara teniendo en cuenta *“los plazos de tramitación ordinaria previstos en la Ley 9/2017, luego esta cita evidencia que los plazos ordinarios no sirven a los propósitos de cumplimiento de los objetivos 171 y 172”... y puesto que la necesidad inaplazable que motiva el contrato es acelerar en lo posible la adjudicación del mismo a los efectos de las previsiones recogidas en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares con objetivo del cumplimiento de los Objetivos 171 y 172*”. El interés público justifica el empleo de esta tramitación de urgencia en el hecho de que, al ser una inversión financiada en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se requiere que la formalización del contrato de ejecución de las obras de esta actuación ocurra como muy tarde el 31 de diciembre de 2023 (Objetivos CID nº 171 y/o 172). Por tanto, hay una motivación suficiente en el expediente.

En segundo lugar, partimos de la tramitación de un contrato de obras por procedimiento abierto simplificado, conforme a lo dispuesto en el artículo 52 del RD Ley 36/2020, de 30 de diciembre, cumpliendo los apartados a) y b) de dicho precepto. Así, no se encuentra sujeto a regulación armonizada y no se contemplan en el PCAP criterios sujetos a juicio de valor, pues el criterio precio representa el 100% de la puntuación. De no mediar la calificación de urgencia, el plazo de presentación de ofertas debía respetar el límite de no



ser inferior a los 20 días naturales. El resto de los plazos del procedimiento abreviado permanecen sin cambios. Como consecuencia de la calificación de urgencia, el plazo de presentación de ofertas ha quedado fijado en 10 días naturales, en el que se han presentado cuatro ofertas. Al respecto la asociación recurrente alega de forma genérica la insuficiencia de este plazo y su incidencia en la libre concurrencia, pero sin mayor referencia a las características del objeto del contrato o a la posible complejidad de las obras. Tal calificación no ha redundado en un plazo de presentación de ofertas insuficiente pues ha permitido razonable concurrencia al procedimiento.

En consecuencia, procede la desestimación del motivo y confirmar la legalidad del expediente de contratación,

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar recurso interpuesto por D. J.A.R., actuando en nombre y representación, como gerente y apoderado, de la ASOCIACIÓN DE CONSTRUCTORES Y PROMOTORES DE SEVILLA contra los pliegos del procedimiento para la contratación de las "*Obras de reforma integral del edificio de la Subdelegación del Gobierno en Huelva*", con número de expediente 202386023080, convocado por la Secretaría General de Coordinación Territorial del Ministerio de Política Territorial.

Segundo. Levantar la suspensión acordada del procedimiento de contratación.

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 multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de 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

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES