



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1342/2025

Resolución nº 1535/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 24 de octubre de 2025

VISTA la reclamación en materia de contratación interpuesta por D. L.P.S., en representación de la INSTITUCIÓN ALTEMPORDANESA PER A LA DEFENSA I ESTUDI DE LA NATURA (IAEDEN), contra el anuncio de licitación y los pliegos del procedimiento de adjudicación del contrato de *“Servicios para la redacción de los proyectos básico y de construcción de plataforma, vía y energía. Variante ferroviaria de ancho ibérico de Figueres y remodelación de la estación de Figueres-Vilafant”*, expediente 3.24/27507.0031, convocado por la PRESIDENCIA de ADIF; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El presidente del ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS (en adelante ADIF), mediante un anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 29 de julio de 2025, en el DOUE el 28 de julio de 2025, y en el BOE el 1 de agosto de 2025, convocó la licitación, mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato arriba nominado, con un valor estimado de 4.167.898,14 euros.

Segundo. Con fecha de 18 de agosto de 2025, el representante de la INSTITUCIÓN ALTEMPORDANESA PER A LA DEFENSA I ESTUDI DE LA NATURA (IAEDEN) interpuso ante el órgano de contratación reclamación en materia de contratación frente al anuncio de licitación y los Pliegos que rigen el citado contrato. En él solicita lo siguiente:

“PRIMERO.- Que se dé por interpuesto en tiempo y forma el presente recurso y por formuladas las alegaciones que en él se contienen.

SEGUNDO.- Que, previas las actuaciones que correspondan, se deje sin efecto y se anule la licitación objeto del presente recurso y, en consecuencia, se anule el contrato de servicios para la redacción de los proyectos básicos y de construcción de plataforma, vías y energía. Variante ferroviaria de ancho ibérico de Figueres y remodelación de la estación de Figueres-Vilafant. Expediente 3.24/27507.0031.

TERCERO.- Que se proceda a replantear las fases no ejecutadas del Estudio Informativo de la Línea Barcelona-Portbou, variante de Figueres, aprobado en el BOE número 276, de 17 de noviembre de 2007. Y, en la elaboración del proyecto, se incorporen entre las alternativas a considerar la del mantenimiento de la estación de tren en el centro de Figueres. Simultáneamente se elabore la evaluación ambiental correspondiente, ponderando los efectos de esta alternativa, en especial en relación con el cambio climático y otras exigencias derivadas de la normativa vigente.

CUARTO.- En caso de no estimarse lo anterior, que se modifique el PPT y se mantenga el trazado por el centro de Figueres, traspasándolo a la Generalitat de Cataluña en cumplimiento del Pla Territorial Parcial de les Comarques Gironines.”

La reclamación se fundamenta en los siguientes motivos:

En primer lugar, la reclamante considera caducada la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) de 2007 y no ajustada a la legislación actualmente vigente. Estima que la primera fase del estudio informativo en 2009-2010 no estuvo seguida de las siguientes. Manifiesta que han pasado más de 16 años desde la finalización de la primera fase y la contratación y ejecución de la que ahora se pretende licitar y, por tanto, se ha producido una paralización en la ejecución del proyecto que supone la ruptura del nexo causal entre lo amparado por el estudio informativo (en base a la DIA) y lo que ahora se pretende contratar, vulnerando lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

Considera la reclamante que la Evaluación de Impacto Ambiental de 2007, no solo ha perdido vigencia por razones temporales, por el transcurso de más de 4 años conforme

impone expresamente la Ley 21/2013, sino también por razones objetivas, debido al alcance limitado de su contenido, al no ajustarse a los requisitos exigidos por la legislación actualmente vigente. Esa DIA se realizó al amparo de la normativa entonces vigente, esto es, la Ley 9/2006 de 28 de abril, anterior al Real Decreto Legislativo 1/2008. No incorporó, por tanto, las exigencias establecidas en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, actualmente vigente. Especialmente relevante y novedosa, añade la reclamación, es la obligación introducida por la Ley 21/2013 de tomar en consideración el cambio climático, empleando la información y técnicas disponibles en cada momento. La DIA de 2007, en opinión de la recurrente, no se ajusta a la legalidad hoy vigente y, en consecuencia, no puede dar cobertura a la ejecución del proyecto que ahora se pretende redactar. Siendo dicha evaluación preceptiva y determinante, su ausencia o pérdida de vigencia vicia de nulidad el contrato publicado en el perfil del contratante.

Estima también que la Evaluación de Impacto Ambiental de 2007, no se ajusta a la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Tampoco se ajusta a lo dispuesto por el Decreto 344/2006, de 19 de septiembre, de regulación de los estudios de evaluación de la movilidad generada, que la desarrolla. A su juicio, es obligatorio realizar un Estudio de Evaluación de la Movilidad Generada que no se llevó a cabo, y, al ser preceptiva y determinante dicha evaluación, su ausencia vicia de nulidad el contrato.

Indica que el propio Estudio Informativo preveía un horizonte temporal de ejecución de todas las fases en el período 2009-2012 y la contratación que se pretende iniciar en 2025 supone el incumplimiento injustificado de los plazos del propio proyecto. Este Incumplimiento hace inviable considerar la validez y vigencia de la declaración de impacto ambiental de 2007 para las fases no ejecutadas dentro del plazo, como la que ahora pretende licitar ADIF.

Añade que el Estudio Informativo de 2007, no incorpora un estudio o plan de movilidad y la evaluación ambiental no contempla sus efectos sobre la movilidad ni la integración de la de la estación ferroviaria con el centro de la población, como elementos de fomento del uso del tren y de reducción del uso del vehículo privado. Tampoco contempla sus efectos sobre el cambio climático. El Estudio Informativo debe replantearse incluyendo la incorporación y análisis de la alternativa del mantenimiento de la estación ferroviaria en el centro de la

población, y la evaluación ambiental debe contemplar y valorar también esta alternativa, como garantía de una mejor decisión, de acuerdo con los datos actuales disponibles.

Estima que el pliego de prescripciones técnicas (PPT) modifica sustancialmente las características y dimensiones que figuraban en el Estudio Informativo de 2007, tanto en lo referente al edificio de la estación como a la nueva playa de vías, implicando también la construcción de un nuevo paso bajo la Nacional 260 y de una plataforma sobre la riera Galligans. Por tanto, por un lado, debe valorarse si las modificaciones introducidas en el Estudio Informativo son susceptibles de invalidar dicho Estudio, y por otro, implican que debe realizarse una nueva evaluación ambiental Estudio Informativo de 2007.

Señala que el PPT expone la voluntad de dismantelar las vías actuales por el centro urbano de Figueres. Con ello, afirma que se incumple el Pla Territorial Parcial de las Comarques Gironines, aprobado definitivamente el 14/09/2010 y publicado en el DOGC el 15/10/2010, posterior a la aprobación del Estudio Informativo, y que preserva el actual trazado ferroviario que atraviesa el centro de Figueres como *“preservación de corredor de transporte colectivo”*.

Considera, por último, que el anuncio y los pliegos impugnados no aclaran cómo se dota el contrato cuyo valor estimado asciende a 4.167.898,14 euros, ni con cargo a qué partida presupuestaria se pagará el mismo.

Tercero. Previo requerimiento de la Secretaría General de este Tribunal a la entidad contratante, se ha recibido el expediente administrativo y el correspondiente informe de este.

La entidad contratante expone que el régimen de recursos y reclamaciones que se contemplan tanto en los artículos 44 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), como en los artículos 119 y siguiente del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (RDL 3/2020 en adelante), tienen por finalidad velar por la adecuación a las disposiciones de las citadas Leyes de los diferentes actos y trámites que integran un procedimiento de licitación y adjudicación de

los contratos. Se concretan las posibilidades de ese régimen de recursos y reclamaciones a los actos que se produzcan en dicho procedimiento, los cuales comienzan con la aprobación del expediente y apertura del procedimiento de adjudicación, con la publicación del anuncio de licitación correspondiente, pero no se contempla dicha vía de recurso o reclamación como una vía de carácter universal para la revisión de cualquier acto de la entidad contratante ajeno al procedimiento de licitación y adjudicación del contrato. Tales actos administrativos cuentan con otras vías de recurso para proceder a su revisión que no son las que, con carácter especial, se encuentran previstas en materia contractual. Sin embargo, del contenido del escrito de recurso de IAEDEN, afirma la entidad contratante, no se deduce qué norma del citado RDL 3/2020, se infringe en el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios objeto de aquel; más bien, el contenido de la reclamación versa sobre lo que claramente son actos preparatorios del proyecto constructivo, como son los estudios informativos y las evaluaciones de impacto ambiental y cuestiones de legalidad establecidas en legislaciones sectoriales específicas, como la medioambiental.

A juicio de la entidad contratante, no se impugna ningún acto del procedimiento de contratación que pueda invalidar la adjudicación ya que no se alude a ningún defecto del citado procedimiento. Con relación a los citados actos preparatorios del proyecto, se entiende habrían de utilizarse por la reclamante las vías de recursos ordinarios administrativo y jurisdiccionales procedentes donde, a buen seguro, se resolverán las cuestiones de legalidad planteadas sobre los ya mencionados actos preparatorios de la aprobación del proyecto.

Indica que la reclamante no ostenta la condición de licitador del expediente de contratación sobre el que versa su recurso, ni siquiera ostenta la condición de entidad que por su objeto social o actividad que desarrolle tenga relación directa o indirecta con las actuaciones que integran el objeto del contrato que se licita. Lo que hace cuestionarse a ADIF la concurrencia de interés legítimo alguno en la recurrente que le otorgue legitimidad activa para plantear una reclamación en materia de contratación en relación con un expediente de contratación.

Sobre la eventual carencia o insuficiencia de crédito, la entidad contratante señala que se ha cumplido plenamente lo establecido al respecto por el artículo 116.3 de la LCSP, al constar en el expediente administrativo el correspondiente documento que acredita la existencia de financiación, el cual indica tanto la reserva presupuestaria realizada como la partida presupuestaria con la que se realiza tal reserva.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La presente reclamación se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 del RDL 3/2020, en relación con el artículo 47.1 de la LCSP. Ello sin perjuicio de las consideraciones sobre la competencia *ratione materiae* del Tribunal, que se efectuarán posteriormente.

Segundo. Se trata de un contrato susceptible de reclamación visto su objeto (artículo 11 del RDL 3/2020) y valor estimado superior a 443.000 euros, así como de una actividad impugnabile como son los pliegos según lo señalado en el artículo 119 del RDL 3/2020 que establece:

“Artículo 119. Objeto de reclamaciones.

1. Serán susceptibles de reclamaciones en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a alguno de los contratos sujetos a este real decreto-ley, o a los acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de estos contratos, así como a los contratos basados, que pretendan concertar las entidades contratantes.

2. Podrán ser objeto de la reclamación en materia de contratación los siguientes actos y documentos:

a) Los anuncios que sirvan como medio de convocatoria de licitación, los pliegos de condiciones y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación”.



Tercero. En lo que se refiere al plazo de interposición de la reclamación, se ha respetado el plazo señalado en el artículo 121.1 b) del RDL 3/2020.

En el presente caso, el anuncio y los pliegos se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 29 de julio de 2025, por consiguiente, la reclamación se ha presentado dentro de plazo.

Cuarto. En cuanto a la legitimación, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 48 de la LCSP, de aplicación subsidiaria, con arreglo al cual, *“podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.”*

Asimismo, el artículo 24.1 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, señala que *Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados.*

Este Tribunal ha analizado en diferentes resoluciones la legitimación de las entidades en defensa de intereses colectivos, destacando que esta legitimación viene determinada no solo por los intereses colectivos por los que vela la correspondiente asociación, sino también por la relación de estos intereses en el procedimiento de licitación. En este sentido, en la resolución 1179/2019 dijimos lo siguiente:

“Así, es ilustrativa la Resolución 908/2016, 4 de noviembre, dictada en el Recurso 885/2016, en la que se señala que ‘en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, se declara que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada, dicha situación que supone una

específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio.

El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga (...).

A la vista de la anterior doctrina, y como ya señaláramos en nuestra reciente Resolución 1000/2019, de 6 de septiembre, a juicio de este Tribunal, la Asociación recurrente carece de legitimación para la interposición del presente recurso, en atención a que se plasma su supuesto interés legítimo en un interés en la legalidad ajeno al ámbito objetivo del presente recurso. En efecto, sin perjuicio de que la legitimación pueda analizarse en otras instancias y órdenes jurisdiccionales y pueda correr distinta suerte en uno y otro, la relación que fundamenta la legitimación debe examinarse entre la Asociación recurrente y el objeto del contrato, así como con el objeto del presente recurso; es decir, la legitimación viene determinada no solo por los intereses colectivos por los que vela la Asociación recurrente, sino también por la relación de estos intereses en el procedimiento de licitación. Y, desde esta órbita, es indudable que los intereses de la Asociación no se extienden a la licitación y adjudicación del contrato, de tal suerte que sus asociados ni pueden ni tienen interés en concurrir al presente procedimiento. A juicio de la recurrente, la definición del objeto del contrato vulnera disposiciones legales en relación con las atribuciones que corresponden al personal funcionario y las que pueden desempeñarse por personal laboral. Estas cuestiones, como se ha dicho, exceden del ámbito objetivo del presente recurso, pues no se refieren a la preparación o adjudicación del contrato,..."

En el presente caso, el representante de la asociación recurrente señala que esta tiene como objetivos el estudio, la defensa y la conservación del medio ambiente y del territorio. Sin embargo, a la vista de sus alegaciones, no advertimos que los intereses de la asociación puedan resultar afectados por la adjudicación del contrato, o que sus asociados puedan tener interés en concurrir a la licitación de este.

En el presente caso, la reclamación se fundamenta, en primer lugar, en la infracción de la normativa sobre evaluación ambiental. Estima la recurrente, en síntesis, que el Estudio Informativo de la línea Barcelona-Portbou, variante de Figueres, posee una declaración de impacto ambiental de 2007, que considera caducada y contraria a la legislación en vigor. Considera también que el Estudio Informativo debe ser modificado para valorar el mantenimiento de la estación de Figueres en el centro de la población y que es precisa una nueva evaluación ambiental del mismo. Además, denuncia que el PPT incumple la normativa urbanística, concretamente el Plan Territorial Parcial de las comarcas gerundenses de 2010.

Pues bien, resulta evidente que el recurso no pretende denunciar infracciones de la normativa sobre contratación pública, no siendo competencia de este Tribunal pronunciarse sobre las cuestiones expuestas por la asociación recurrente. Las infracciones de la normativa de evaluación ambiental y urbanística denunciadas por aquella poseen otros cauces de impugnación y otros órganos para su tutela.

Por último, en lo referente a la alegación de la carencia o insuficiencia del crédito del contrato denunciada por la reclamante, no puede servir su mera enunciación para sustentar una legitimación que, objetivamente, no se posee, sino que su alegación, siendo tan grave sus consecuencias en caso de omisión (nulidad de pleno Derecho de la contratación - artículo 39.2 b) LCSP), debe ir acompañada de una prueba suficiente. Hubiera bastado una solicitud de información de la asociación reclamante a la entidad contratante o la petición de la documentación correspondiente del expediente de contratación para constatar que existe en el expediente el certificado de disponibilidad presupuestaria por el importe de la licitación sin IVA. Por lo demás, asiste la razón a la entidad contratante cuando señala que el artículo 135.4 de la LCSP, en relación con su Anexo III, no establece que deba incluirse esta información en el anuncio de la licitación.

Partiendo de estas consideraciones, procede la inadmisión de la reclamación, de conformidad con el artículo 55 b) LCSP por no acreditar la asociación reclamante la legitimación prevista en el artículo 48 de la LCSP y por falta de competencia *ratione materiae* de este Tribunal para conocer las infracciones de la legalidad medioambiental y urbanística denunciadas por aquélla.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Inadmitir la reclamación en materia de contratación interpuesta por D. L.P.S., en representación de la INSTITUCIÓN ALTEMPORDANESA PER A LA DEFENSA I ESTUDI DE LA NATURA (IAEDEN), contra el anuncio de licitación y los pliegos del procedimiento de adjudicación del contrato de “*Servicios para la redacción de los proyectos básico y de construcción de plataforma, vía y energía. Variante ferroviaria de ancho ibérico de Figueres y remodelación de la estación de Figueres-Vilafant*”, convocado por la PRESIDENCIA de ADIF.

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES