



**Recurso nº 609/2014 C.A. Galicia 78/2014**

**Resolución nº 602/2014**

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

En Madrid, a 8 de agosto de 2014

**VISTO** el recurso especial interpuesto por D. J.G.P., en nombre y representación de la Asociación Mantemento CHUO contra el acuerdo de adjudicación relativo al expediente AB-EIO1-14-003 aprobado por la Gerencia de Gestión Integrada de Ourense, Verín y O Barco de Valdeorras para la licitación del contrato “Servicio de Gestión Integral de Espacios del Complejo Hospitalario Universitario de Orense”, el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** La Gerencia de Gestión Integrada de Ourense, Verín y O Barco de Valdeorras convocó mediante anuncio publicado en el Diario Oficial de Galicia el 31 de diciembre de 2013, en el Diario Oficial de la Unión Europea el 3 de enero de 2014 y en el Boletín Oficial del Estado el 29 de enero de 2014, el procedimiento abierto para la adjudicación del contrato mixto de servicio y suministro “Servicio de Gestión Integral de Espacios del Complejo Hospitalario Universitario de Orense” con un valor estimado de 225.348.565,05 euros.

**Segundo.** El recurrente mediante escrito presentado en el registro del órgano de contratación el 21 de julio interpuso recurso especial en materia de contratación contra la resolución de 11 de julio de 2014 por la que se adjudicaba el procedimiento de licitación.

El recurrente solicita la estimación de su recurso y que se anule la adjudicación y que suspenda tanto la tramitación del expediente como del acto de adjudicación.

**Tercero.** La Secretaría del Tribunal dio traslado el 31 de julio de 2014 del recurso interpuesto al único licitador y adjudicatario otorgándole un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimara oportuno, formulase las alegaciones que a su derecho conviniesen. La adjudicataria FERROVIAL SERVICIOS S.A presentó, el 6 de agosto de 2014, en plazo, escrito de alegaciones. Alega que el recurso debe ser inadmitido por tratarse de cosa juzgada pues los motivos del recurso son los mismos del recurso que en su momento fue inadmitido por extemporáneo. Añade que la adjudicación no es nula porque el auto del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 25 de junio de 2014 decretó la suspensión de la ejecutividad del apartado primero de nuestra resolución de 28 de marzo de 2014 y por ello puede llevarse a efecto la adjudicación y ésta es ajustada a derecho. Que los pliegos no vulneran derecho alguno porque toda la información relativa a los trabajadores se encontraba a disposición de los eventuales licitadores y así se hacía constar en el propio pliego. Solicita por ello la confirmación de la adjudicación.

**Cuarto.** El órgano de contratación ha emitido informes de fecha 24 de julio de 2014 del que resulta que, a su juicio, no procede la estimación del recurso presentado, que procede levantar la suspensión automática y la imposición de multa al recurrente.

**Quinto.** Los pliegos que rigen esta licitación fueron objeto de recurso por este mismo recurrente que fue inadmitida por extemporánea en la resolución de este Tribunal número 280/2014.

También fueron recurridos por otras asociaciones y se resolvieron en la resolución de este Tribunal número 262/2014 que estimó el recurso y anuló el procedimiento de licitación por haberse configurado indebidamente como un contrato mixto.

Esta resolución fue objeto de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia que mediante auto de 25 de junio de 2014 decretó la suspensión de la ejecutividad del apartado primero de nuestra resolución de 28 de marzo de 2014.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

**Primero.** Este Tribunal es el competente para conocer de los recursos interpuestos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.4 del TRLCSP y en el Convenio suscrito al

efecto el 7 de noviembre de 2013 entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia y publicado en el BOE el día 25 de noviembre de 2013.

**Segundo.** Constituye el objeto del recurso el acto administrativo de adjudicación del procedimiento para la contratación del “Servicio de Gestión Integral de Espacios del Complejo Hospitalario Universitario de Orense” con un valor estimado de 225.348.565,05 euros. Se cumplen, por lo tanto, los requisitos exigidos por el artículo 40.1.b) y 2.c) del TRLCSP para poder considerar el acto impugnado susceptible del recurso especial en materia de contratación.

**Tercero.** El plazo para interponer recurso contra la adjudicación es de 15 días hábiles a partir del día siguiente al que fue remitida la notificación, conforme prevé el artículo 44 del TRLCSP. Este plazo ha sido respetado pues la notificación de la resolución se produjo el día 11 de julio y el recurso se ha interpuesto el día 21 del mismo mes en el registro del órgano de contratación.

**Cuarto.** En cuanto a la legitimación el artículo 42 del TRLCSP señala: “Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”.

Para precisar el alcance del citado precepto ha de tenerse en cuenta la doctrina jurisprudencial acerca del concepto “interés legítimo” en el ámbito administrativo, y traemos a colación la resolución de este Tribunal número 288/2012, entre otras: *“El criterio del legislador, tanto en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como en la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es considerar el presupuesto de legitimación con carácter amplio. En este sentido, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional han precisado en sus sentencias el concepto de interés legítimo de manera amplia. En efecto, la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 20 mayo 2008 expone lo siguiente:*

*“Para resolver la cuestión de la legitimación y como reconocen las partes, debe tenerse en cuenta que en el orden Contencioso-Administrativo, superando el concepto de interés*

*directo a que se refería el art. 28 de la Ley de Jurisdicción de 1956, viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo [art. 24.1 C.E. y art. 19.1.a) Ley 29/98] que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial (S. 29-6-2004).*

*Como señala la sentencia de 19 de mayo de 2000, el mismo Tribunal Constitucional ha precisado que la expresión «interés legítimo», utilizada en el artículo 24.1 de la Norma Fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de «interés directo», ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico (sentencia del Tribunal Constitucional 257/1989, de 22 de diciembre), lo que en el ámbito de esta Sala del Tribunal Supremo ha llevado a insistir que la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1990), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento (SSTS de 4 de febrero de 1991, de 17 de marzo y 30 de junio de 1995 y 12 de febrero de 1996, 9 de junio de 1997 y 8 de febrero de 1999, entre otras muchas; SSTC 60/1982, 62/1983, 257/1988, 97/1991, 195/1992, 143/ y ATC 327/1997).”*

*Pues bien, para determinar si en un asunto concreto concurre el requisito de la legitimación en el reclamante, este Tribunal ha señalado en su Resolución 122/2012 que: “Para precisar el alcance del “interés legítimo” en caso de terceros no licitadores -como es el supuesto que nos ocupa-, ha de tenerse en cuenta que, aunque la doctrina jurisprudencial en el ámbito administrativo considera el concepto con criterios amplios, lo que permitiría recurrir a quienes tengan un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación, tal interés ha de ser propio e ir más allá de la mera defensa de la legalidad.*

*En este sentido, este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales se ha pronunciado en numerosas resoluciones. Valga citar la Resolución 290/2011, donde se expone en el fundamento de derecho cuarto que: Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada, entre otras, en sentencias de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998, el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética.”*

*Por lo tanto, para que pueda considerarse, en términos generales, que concurre el interés legítimo es menester que la resolución administrativa impugnada pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite; esto es, el interés legítimo no puede ser asimilado al de interés en la legalidad (SSTC 60/82, y 257/88, entre otras, y SSTS de 14 de marzo de 1997 -RJ1997, 2340- y de 11 de febrero de 2003 -RJ 2003, 3267-, entre otras).*

*Pues bien, para determinar en el presente caso si el interés que muestra la entidad recurrente excede del mero interés por la legalidad es preciso analizar si efectivamente concurre alguna ventaja de tipo jurídico que pueda calificarse como cierta y que correspondería al recurrente en caso de prosperar su pretensión.*

*En términos generales ha señalado el Tribunal que el licitador excluido carecerá de legitimación para recurrir el acuerdo de adjudicación. En nuestra Resolución nº 068/2011 ya señalábamos que “A juicio de este Tribunal, una correcta interpretación del precepto exige que se examinen paralelamente este precepto y el que le da origen, es decir el artículo 107 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre. Del análisis conjunto de ambos preceptos se desprende que el legislador ha querido evitar la posibilidad de que resulten perjudicados los derechos o intereses legítimos de los administrados como consecuencia de actos de trámite, que de no ser por la excepción contenida en la Ley, no serían recurribles. Ello significa que, en tales casos, la posibilidad de recurrir no se abre a todos*

*los interesados sino sólo a aquellos respecto de los cuales pudiera resultar perjudicado el ejercicio de sus derechos o la defensa de sus intereses legítimos como consecuencia del acto de trámite en cuestión. La justificación de esto es clara. El licitador que hubiera resultado excluido del procedimiento por el acto de trámite, quedaría privado de la posibilidad de defensa de su derecho o interés legítimo pues carecería de legitimación para recurrir el acto resolutorio del mismo. Precisamente para evitar esta posibilidad establece el legislador en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, primero y en la ley de Contratos del Sector Público con posterioridad la posibilidad de impugnación del acto de trámite que le perjudique.” (En el mismo sentido Resolución nº 059/2011)”.*

Por su parte nuestra Resolución número 527/2014 ya analizó el supuesto de una Asociación que había licitado para algunos lotes pero no para otros negando la legitimación para recurrir la adjudicación en este último supuesto: *“Segundo. En tanto que participe en el procedimiento de licitación del contrato reseñado, y teniendo en cuenta que una eventual estimación del recurso le permitiría obtener la adjudicación de los lotes a los que concurrió (los nº 1 y nº 3), la sociedad “A.E S.A”, se halla legitimada para interponer aquél, de conformidad con el artículo 42 TRLCSP. La conclusión, sin embargo, no puede ser la misma en relación a los lotes para los que no presentó oferta (es decir, los nº 2, nº 4 y nº 5), pues en ellos, una eventual estimación del recurso no le permitiría al recurrente obtener ventaja o provecho algunos adjudicación de los mismos, criterio éste que es el determinante a la hora de apreciar la existencia de interés legítimo con arreglo al citado artículo 42 TRLCSP (cfr.: Resoluciones 105/2011, 212/2011, 169/2012, 184/2012, 325/2013 y 185/2014, entre otras). Para ellos, en consecuencia se impone la declaración de inadmisibilidad del recurso.”*

La muy reciente sentencia de la Audiencia Nacional de 23 julio de 2014 de la sección 4ª de la Sala de lo contencioso-administrativo analiza la legitimación en un supuesto en que se recurría una resolución de este Tribunal, para señalar: *“QUINTO.- La resolución del recurso requiere considerar la dicción del artículo 42 del Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de Noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), que establece que "podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica*

*cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso".*

*El interés legítimo que confiere legitimación, tanto en el recurso contencioso-administrativo (artículo 19.1. a) LJCA) como en el recurso especial que nos ocupa, se identifica con "la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de suerte que, de estimarse ésta, se produzca un efecto positivo o beneficio o la eliminación de un efecto negativo o perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esta ventaja ha de ser concreta y efectiva" (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 26 Junio 2007, rec. 10581/2004).*

*La STC 52/2007, de 12 de marzo, FJ 3 , recuerda que en relación al orden contencioso-administrativo, el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético).*

*El interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (SSTC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 3; 173/2004, de 18 de octubre, FJ 3; y 73/2006, de 13 de marzo, FJ 4; STC 28/2005 de 14 de febrero FJ 3º) En materia contractual la falta de interés legítimo y la consiguiente falta de legitimación activa deriva de la no concurrencia a un contrato administrativo (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 14 Julio 2011, rec. 3163/2008). De ahí que la jurisprudencia haya exigido con carácter general para reconocer la condición de interesado a efectos de impugnación de la resolución por la que se adjudica un contrato administrativo, que el recurrente haya participado en el concurso o sistema de adjudicación de que se trate (S. 30-6-97 y 4-6-2001), pues no pueden hacerse valer para impugnar un determinado acto administrativo intereses que, por no integrar el contenido del acto, no son susceptibles de pronunciamiento alguno en el proceso de que se trate y, por lo tanto, no pueden servir de fundamento para invocar la legitimación activa en el proceso.*

*Pueden hacerse valer cuantos derechos correspondan a los participantes en relación con la adjudicación del contrato, lo que incidirá en la selección del contratista, pero no caben pronunciamientos sobre la decisión de convocar el contrato y atender de esa forma al interés público afectado por el mismo que se plasmaron en actos anteriores, que no son objeto del proceso (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia de 17 Mayo 2005, rec. 5111/2002; Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 22 Febrero 2012, rec. 5946/2009).*

*La jurisprudencia ha aceptado la legitimación en materia de contratos de entidades públicas para personas o entidades que no participaron en la licitación, pero tales casos excepcionales están referidos a los Pliegos o Condiciones rectores de la contratación que son los que han impedido a dichas personas o entidades participar en un plano de igualdad en la licitación (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 Junio 2013, rec. 866/2011).”*

En el caso que nos ocupa, no se aplica la jurisprudencia que excepcionalmente ha aceptado la legitimación en materia de contratos de entidades públicas para personas o entidades que no participaron en la licitación, pues la recurrente tuvo la oportunidad de recurrir los pliegos que rigen esta licitación y su recurso fue considerado extemporáneo por este Tribunal y por tanto inadmitido. Consta también que se ha personado en el recurso contencioso-administrativo que se sigue en el Tribunal Superior de Justicia de Galicia contra la otra resolución de este Tribunal número 262/2014 que estimó el recurso y anuló el procedimiento de licitación por haberse configurado indebidamente como un contrato mixto, por lo que ninguna indefensión puede depararse para la actual recurrente.

En consecuencia, de acuerdo con lo hasta aquí expuesto, debemos negar la legitimación activa del recurrente e inadmitir el presente recurso.

**Quinto.** El órgano de contratación ha presentado informe, en el que, además de alegar la improcedencia de la admisión de este nuevo recurso por falta de legitimación, considera que las argumentaciones utilizadas son idénticas a las del anterior recurso y carentes, asimismo, del mínimo fundamento, y por ello solicita imposición de una multa máxima



permitida. Alega que el impacto negativo mensual durante la suspensión es de 214.327,44€.

La adjudicataria FERROVIAL SERVICIOS S.A en su escrito de alegaciones también considera que el recurso debe ser inadmitido por tratarse de cosa juzgada pues los motivos del recurso son los mismos del recurso que en su momento fue inadmitido por extemporáneo.

El artículo 47.5 del TRLCSP dispone. “5. En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma. El importe de ésta será de entre 1.000 y 15.000 euros determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores. Las cuantías indicadas en este apartado serán actualizadas cada dos años mediante Orden Ministerial, por aplicación del Índice de Precios al Consumo calculado por el Instituto Nacional de Estadística.”

Como hemos indicado en otras resoluciones, se aprecia un abuso del derecho al recurso que pretende, con evidente mala fe, usarlo para otros fines. Dado que se ha limitado en este recurso a reiterar la impugnación de determinados aspectos de los pliegos que fueron objeto de impugnación en el anterior recurso inadmitido por extemporáneo, sin alegar nada en cuanto a las eventuales irregularidades de la adjudicación, se percibe una voluntad meramente dilatoria en la interposición de este segundo recurso especial en materia de contratación que debe ser considerada como constitutiva de mala fe al perseguir tan sólo, aparentemente, la paralización de un procedimiento contractual más que la depuración de sus posibles irregularidades o infracciones sustantivas o formales que pudieran perjudicar a sus intereses.

Por consiguiente, resultan de aplicación las previsiones del artículo 47.5 del TRLCSP, por lo que procede la imposición de una multa a la empresa recurrente, dada la temeridad y mala fe del recurso interpuesto y el también innegable perjuicio tanto para el adjudicatario como para el órgano de contratación.

Respecto a su cuantificación el artículo 47.5 prevé que el importe será de entre 1.000 y 15.000 euros determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores.

La suspensión automática del expediente desde la fecha de entrada del recurso en el órgano de contratación el 21 de julio hasta la fecha de la resolución será de aproximadamente quince días en que ésta se levantará por lo que una multa de 15.000€ como la solicitada por el órgano de contratación resulta excesiva, apreciándose que una multa de 3.000€ como ponderada en relación con el perjuicio ocasionado y la mala fe apreciada.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Inadmitir el recurso especial interpuesto por D. J.G.P., en nombre y representación de la Asociación Mantemento CHUO contra el acuerdo de adjudicación relativo al expediente AB-EIO1-14-003 aprobado por la Gerencia de Gestión Integrada de Ourense, Verín y O Barco de Valdeorras para la licitación del contrato "Servicio de Gestión Integral de Espacios del Complejo Hospitalario Universitario de Orense", por falta de legitimación para recurrirlo, confirmando el acuerdo de adjudicación dictado.

**Segundo.** Declarar que se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP en una cuantía de 3.000€.

**Tercero.** Levantar la suspensión del procedimiento producida de conformidad con el artículo 45 del TRLCSP, de acuerdo con el artículo 47.4 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 del

Tribunal Superior de Justicia de Galicia, 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 10.1, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.