



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 858/2024 C. Valenciana 182/2024

Resolución nº 1005/2024

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 5 de septiembre de 2024.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. A.P.G. contra el acuerdo de adjudicación del "*Concurso de anteproyectos arquitectónicos, con intervención de Jurado, para el Centro de Congresos de la ciudad de Alicante*", expediente V5-012/2023, licitado por la Diputación Provincial de Alicante, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Diputación Provincial de Alicante convocó, mediante un anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) el 19 de abril de 2023, la licitación, por el procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del "*concurso de anteproyectos arquitectónicos, con intervención de Jurado, para el Centro de Congresos de la ciudad de Alicante*" (expediente V5-012/2023), con un valor estimado de 6.901.303,56 euros.

Segundo. Con fecha de 5 de junio de 2024, el órgano de contratación, de conformidad con la propuesta contenida en el fallo del Jurado del concurso de proyectos V5-012/2023 "*Concurso de anteproyectos arquitectónicos, con intervención de jurado, para el Centro de Congresos de la ciudad de Alicante*", decidió adjudicar los premios y accésits establecidos en la base 9.1 de las reguladoras del concurso de proyectos.

El primer premio, dotado con 108.900,00 euros, fue otorgado al concursante del anteproyecto presentado bajo el lema SAN CARLOS, la unión temporal compuesta por FRADE ARQUITECTOS, S.L., LUCA POIAN FORMS LIMITED Y PROINTEC, S.A.U., representada por D. J.R.F.



Tercero. Con fecha de 26 de junio de 2024, D. A.P.G. presentó en el registro electrónico general de la Administración General del Estado, recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación del concurso de anteproyectos. En su recurso solicita que se anule la adjudicación del proyecto en caso de que la opción seleccionada incumpla las bases fijadas en el concurso de anteproyectos. Asimismo, pide que se tomen las medidas necesarias para que se garanticen los derechos de la ciudadanía de Alicante en relación con el cumplimiento de las bases del concurso mencionado, a fin de que no se prosiga con la contratación de un proyecto que incumple las bases fijadas. También solicita que se le informe de las medidas llevadas a cabo por este Tribunal en relación con el recurso interpuesto.

Señala el recurrente que el anteproyecto ganador del concurso, denominado "San Carlos", del arquitecto D. J.R.F., incumple los parámetros urbanísticos indicados en el Anexo III del Pliego de Prescripciones Técnicas del Concurso de Anteproyectos, entre los cuales se indicaba que *"La ciudadanía debe poder alcanzar la costa litoral en este punto, así como por la totalidad de la actuación, por el borde del mar, quedando por tanto conectado por la dársena interior, quedando lejos todo planteamiento que pueda resultar una barrera"*.

A juicio del recurrente, el anteproyecto ganador no permite a la ciudadanía alcanzar la costa por la totalidad de la actuación, ya que los edificios planteados lindan con el agua de la dársena, por lo que resulta imposible que se cumpla esta condición.

Cuarto. Con fecha de 27 de junio de 2024, previo requerimiento de la Secretaría General de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de este.

Estima el órgano de contratación que el recurrente no acredita la titularidad de derecho o interés legítimo propio alguno en relación con el acto de adjudicación impugnado que le habilite jurídicamente para formular a título individual el recurso especial en materia de contratación que ha interpuesto. El recurrente parece erigirse en garante de los derechos de la ciudadanía alicantina, lo que le coloca en la posición de defensor en abstracto de la legalidad del acto administrativo. En opinión del órgano de contratación, el recurrente



carece de legitimación, por lo que solicita a este Tribunal que acuerde la inadmisión del recurso.

En segundo lugar, el órgano de contratación señala la existencia de graves dificultades en las operaciones de gestión de su perfil de contratante que han impedido hasta la fecha, tanto la publicación de la resolución de adjudicación de los premios del concurso, como su notificación a los licitadores o candidatos. Como consecuencia de ello, estima que el cómputo del plazo establecido para impugnar la adjudicación del concurso de anteproyectos no ha comenzado aún al no haberse podido notificar a los participantes ese acuerdo. Así las cosas, la presentación del escrito de interposición del presente recurso especial sería claramente extemporánea al no haberse producido dentro del plazo legalmente previsto. Por consiguiente, solicita que se acuerde la inadmisión del recurso también por este motivo.

En lo que se refiere al fondo del asunto, el informe del órgano de contratación señala que el Área de Arquitectura de la Diputación Provincial de Alicante ha emitido un informe de 27 de junio de 2024 sobre la cuestión de fondo del presente recurso especial, en el que se indica lo siguiente:

“En relación con el recurso presentado por D. A.P.G. con DNI XXXXXXXXXK y domicilio en XXXXXXXX de XXXXXX en el que expone que el anteproyecto ganador del “Concurso de Anteproyectos Arquitectónicos, con intervención de jurado, para el Centro de Congresos de la Ciudad de Alicante” identificado con el lema “San Carlos” y presentado por una UTE encabezada por el arquitecto J.R.F., incumple los parámetros urbanísticos indicados en el ANEXO III del Pliego de Prescripciones Técnicas del concurso cabe informar lo siguiente:

1.- El Pliego de Prescripciones Técnicas del Concurso de Anteproyectos incluye, junto a las prescripciones propiamente dichas, cuatro anexos, entre los que figura el anexo III referido a parámetros urbanísticos, el cual únicamente establece los dos siguientes parámetros:

- Superficie máxima edificable, incluidos los espacios bajo rasante: 30.000 m2*
- No se fijan parámetros que limiten el volumen edificable dentro de la parcela.*



Teniendo en cuenta estos dos únicos parámetros que se establecen en el Pliego de Condiciones Técnicas, el anteproyecto presentado no incumple el Pliego, ajustándose su propuesta a lo especificado como parámetros.

2.- Así mismo, el Anexo III incluye una serie de observaciones para ser tenidas en cuenta en el Proyecto, las cuales aparecen bajo el título de “Aspectos a tener en cuenta en el proyecto”, y que solo cabe entender como observaciones a “ser tenidas en cuenta” y no como imposiciones que afecten al anteproyecto, por lo que en todo caso podrán afectar o no al proyecto que se redacte con posterioridad, pues se trata de observaciones que el equipo redactor deberá estudiar en el proyecto que se presente.

No obstante lo expuesto, no se observa en el anteproyecto presentado ninguna incompatibilidad con una posterior adecuación del proyecto a los requerimientos que se le impongan por parte de la Administración para el cumplimiento de los aspectos que se estimen convenientes, entre los que puede figurar el mencionado por el recurrente”.

Subraya el órgano de contratación que, de conformidad con la base 25 del Pliego de Condiciones del Concurso, cuando se vaya a contratar en el futuro el servicio de redacción del proyecto para la construcción del Centro de Congresos de la ciudad de Alicante, se podrá imponer al contratista redactor del proyecto básico y de ejecución del Centro de Congresos cualquier cambio sobre el anteproyecto ganador que se considere necesario para una mejor satisfacción de las finalidades de interés público perseguidas con la actuación, siempre que no comporten una alteración sustancial de aquél.

Quinto. Con fecha de 26 de junio de 2023, se ha producido la suspensión automática del expediente de contratación como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del citado texto legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento

FUNDAMENTOS DE DERECHO



Primero. La competencia para resolver corresponde a este Tribunal, a tenor de lo previsto en el artículo 46.1 de la LCSP y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE 2 de junio de 2021).

Segundo. La actuación impugnada se refiere a un contrato de servicios cuyo valor estimado supera el umbral fijado en el artículo 44.1, a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Además, el acto recurrido, por el que se adjudica el concurso de proyectos, es uno de los previstos para su impugnación a través del recurso especial en el artículo 44.2, c) del mismo cuerpo legal.

Tercero. En relación con el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 50.1 c) de la LCSP, con arreglo al cual, *El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará: Cuando se interponga contra la adjudicación del contrato el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado esta de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta a los candidatos o licitadores que hubieran sido admitidos en el procedimiento*

En el presente supuesto, el órgano de contratación explica que, por razones ligadas al funcionamiento de su perfil de contratante, las cuales le son imputables, a fecha de su informe al recurso, aún no había comunicado el acto impugnado, defendiendo así la inadmisión del recurso por presentarse fuera de plazo, en concreto, por presentarse antes de que aquél hubiera comenzado.

No podemos compartir dicha interpretación de la causa de inadmisión del recurso, establecida en el artículo 55 d) de la LCSP, pues literalmente esta se aplica cuando conste de manera inequívoca:

“d) la interposición del recurso, una vez finalizado el plazo establecido para su interposición”.



En el caso que nos ocupa el plazo no había finalizado, al tiempo de la interposición del recurso, sino que este aún no había sido iniciado. Para este segundo supuesto, distinto del previsto en la ley (presentación extemporánea), esta no establece como consecuencia la inadmisión, por lo que este Tribunal no puede acordarla.

Por otra parte, la falta de inicio del cómputo del plazo es imputable al órgano de contratación, quien en consecuencia no puede invocarla, para la inadmisión del recurso. En este sentido, aplicando el principio *pro actione*, se viene pronunciando el Tribunal Constitucional desde su sentencia 112/2019, en la que resumidamente sostiene que la Administración no puede invocar sus errores en beneficio propio.

Por último, este criterio es el mantenido por los tribunales de orden contencioso-administrativo para resolver la posible inadmisión de otro tipo de recursos administrativos, que se presentan el mismo día de la notificación del acto impugnado y, en caso de acto presunto, antes de que transcurra el plazo para su producción, si finalmente el plazo se cumple sin acto expreso o este se emite en sentido desestimatorio.

Atendido todo lo anterior, no procede inadmitir el recurso con base en el artículo 55 d) de la LCSP.

Cuarto. La legitimación se regula en artículo 48 de la LCSP que señala 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”*.

Partiendo de lo anterior, es necesario determinar qué se entiende por interés legítimo a los efectos del recurso especial, con base en una interpretación literal, sistemática e incluso teleológica siempre con la perspectiva de las directivas comunitarias en materia de contratación y la directiva de recursos.

Para ello, debemos partir del precedente del artículo 48 de la LCSP, el art. 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 (en adelante TRLCSP).



Dicho precedente se enmarcaba en la línea de reconocer de forma “generosa” la legitimación a efectos de la interposición del recurso especial, al igual que el artículo 19 de la LJCA reconocía legitimación para interponer el recurso contencioso-administrativo y el artículo 31 de la LRJPAC (Ley 30/1992).

En ese sentido señalaba el artículo 42 del TRLCSP se limitaba a señalar 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”.

Posteriormente, la regulación de la legitimación del recurso especial se modifica primero a través del artículo 24 del RD 814/2015 y del artículo 48 de la vigente LCSP. Volveremos sobre ellos, pero cabe señalar desde ya cómo se produce un cambio que consiste en abordar de forma específica la legitimación a efectos del recurso especial, de forma que desde entonces difícilmente podrán extrapolarse las interpretaciones que la jurisprudencia elabore sobre la legitimación, digamos así genérica, a efectos del recurso contencioso-administrativo y recurso especial.

Las Directivas comunitarias configuran el recurso especial, como un recurso dirigido al licitador, a efectos de proteger e incentivar su participación en los procedimientos de contratación pública.

En el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE la legitimación se reconoce como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y se haya visto o pueda verse perjudicado por una presunta infracción de las normas de adjudicación. Esto es, se reconoce legitimación a quien tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y solo los operadores económicos tienen ese interés (operador económico en términos de licitador).

Obviamente, el legislador nacional al transponer la Directiva al derecho interno puede ampliar dicha legitimación. Ahora bien, si lo hace, será con base en una decisión a nivel “nacional”, sin hacerlo sujeto por el deber de proceder a una adecuada transposición del



derecho comunitario, que se satisface, como hemos visto, por el mero hecho de reconocer legitimación a los operadores económicos interesados en la adjudicación de un contrato.

La doctrina del TJUE en coherencia con lo anterior, analiza supuestos de ajuste al derecho comunitario relacionados con licitadores actuales o potenciales. A modo de ejemplo los recientes pronunciamientos sobre el licitador no definitivamente excluido para recurrir la adjudicación y del recurrente no licitador (este último especialmente restrictivo, vid T-849/19, Leonardo contra Frontex, Sentencia del Tribunal General (Sala Novena ampliada) de 26 de enero de 2022)

Llegados al recurso especial, a las consideraciones anteriores cabe añadir las siguientes sobre la base de los artículos 48 de la LCSP y 24 del RD 814/2015:

El apartado primero del artículo 48 transpone al derecho interno la Directiva de recursos. Contempla así una legitimación amplia para el operador económico, que participa o no en la licitación.

Sostener lo contrario, esto es, interpretar que dicho apartado resulta de aplicación a cualquier persona física o jurídica sin matiz tiene un doble problema. En primer lugar, dada la amplitud con la que está redactado, equivaldría a reconocer una suerte de acción popular que permitiese el recurso con independencia de la licitación en sí. A modo de ejemplo, a una asociación vecinal disconforme con la obra proyectada por el Ayuntamiento, con independencia de cómo la licitación de esta estuviese configurada.

En segundo lugar, supondría hacer de peor condición a dichos terceros frente a sindicatos, a quienes solo se les reconoce legitimación cuando actúen en defensa concreta de derechos sociales o laborales de los trabajadores que pudieran verse perjudicados por la licitación.

Por último, hacerlo así, supondría reconocer legitimación a esa asociación vecinal para impugnar no solo los pliegos de la licitación sino cualquier actuación dimanante de esta, incluida adjudicación, exclusiones... Y ello porque la legitimación del artículo 48 de la LCSP se regula con independencia del acto impugnado, esto es, aplica para todo recurso especial independientemente del acto contra el que aquel se dirija.



Por otra parte, el apartado segundo del artículo 48 de la LCSP reconoce legitimación a las asociaciones empresariales y a los sindicatos, pero nuevamente con ciertos límites.

En el primer caso solo a las asociaciones representativas de los intereses empresariales del sector concernido por la licitación. La lógica del precepto reside en vincular legitimación a la licitación, a la adjudicación del contrato y ligar aquella a los licitadores potencialmente interesados. La asociación empresarial actúa así a modo de representante de los operadores económicos potencialmente interesados en participar en la licitación.

En el segundo caso, se reconoce legitimación a los sindicatos, pero en términos mucho más restrictivos que a las asociaciones empresariales. Insistimos, la lógica del precepto reside en esa concepción última de la Directiva de recursos de vincular la legitimación al potencial interés en resultar adjudicatario del contrato.

La legitimación de los sindicatos resulta así doblemente condicionada, en cuanto a los trabajadores afectados, que deben ser los representados y que participen o vayan a participar en la ejecución del contrato. Además, la legitimación se vincula a la defensa de los derechos laborales o sociales de dichos trabajadores; solo cuando se funde el recurso en la defensa de dichos derechos podrán reconocerse legitimación al sindicato, no en otro caso.

Llegados a este punto, hemos anticipado la posición del Tribunal para resolver en sentido negativo la cuestión controvertida atinente a la legitimación del recurrente.

En efecto, el recurrente no es licitador ni manifiesta interés por selo, tampoco representa a una asociación empresarial, ni a un sindicato, ni a un trabajador cuyos derechos vayan a resultar inmediatamente afectados por la licitación. Ni siquiera acredita una representación del colectivo que podría ser afectado por la ejecución de la obra, la cual mediante la licitación que nos ocupa y se impugna, va a ser meramente proyectada.

Las razones anteriores conducen a negar legitimación al recurrente y en consecuencia a inadmitir el recurso con base en el artículo 55 b) de la LCSP, pues el interés que defiende se basa en la defensa abstracta de la legalidad y para ello el recurso especial no es el vehículo ni el remedio procesal adecuado.



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 en materia de contratación interpuesto por D. A.P.G. contra el acuerdo de adjudicación del “*Concurso de anteproyectos arquitectónicos, con intervención de Jurado, para el Centro de Congresos de la ciudad de Alicante*”, expediente V5-012/2023, licitado por la Diputación Provincial de Alicante.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

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 58.2 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 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, 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 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES