



Recursos nº 991, 992, 993, 999, 1002, 1157, 1158, 1165 y 1166/2022

Resolución nº 1201/2022

Sección 1ª

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

En Madrid, a 7 de octubre de 2022.

VISTOS los recursos interpuestos por D. Mariano Sanz Oriente, en nombre y representación de la Confederación Nacional de la Construcción (CNC), contra los pliegos aplicables a los contratos de:

- *“Ejecución de las obras del proyecto constructivo de plataforma del Nuevo Acceso Ferroviario Sur al Puerto de Castellón. Tramo I (0+000 – 4+698)”, expediente 3.22/06110.0125 (Recurso 991/2022).*
- *“Obras de ejecución de los proyectos de construcción de la restauración de las fachadas y cubiertas de la estación de Valencia Nord; fase cubiertas y naves laterales, fase marquesina histórica principal y fase fachadas y carpinterías”, expediente 3.22/24108.0107 (Recurso 992/2022).*
- *“Ejecución de las obras del proyecto de construcción de remodelación de la estación de Castelldefels”, expediente 3.22/27507.0138 (Recurso 993/2022).*
- *“Ejecución de las obras del proyecto de construcción de la ampliación de la red de cercanías de Madrid hasta Soto del Real. Fase 1. Infraestructura, vía y línea aérea de contacto”, expediente 3.22/27507.0152 (Recurso 999/2022).*
- *“Ejecución de las obras del proyecto de construcción para el incremento de capacidad del tramo: Nudo de Pinar de Las Rozas - Estación de Las Matas, en la línea Madrid - Hendaya. Vía y electrificación”, expediente 3.22/27507.0133 (Recurso 1002/2022)*
- *“Ejecución de las obras del proyecto de renovación integral de infraestructura y vía. Tramo: 96+430 Calañas. Línea Zafra-Huelva”, expediente 3.22/27507.0177 (Recurso 1157/2022)*



- *“Obras de ejecución del proyecto constructivo de la terminal intermodal y logística de Valencia Fuente San Luis 1ª Fase”, expediente 3.22/23108.0115 (Recurso 1158/2022)*
- *“Obras de ejecución del proyecto de construcción del nuevo edificio de viajeros de la Estación de Irún (Gipuzkoa)”, expediente 3.22/06110.0149 (Recurso 1165/2022)*
- *“Ejecución de las obras de renovación integral de infraestructura y vía. tramo: Jabugo-96+430. línea Zafra-Huelva”, expediente 3.22/27507.0171 (Recurso 1166/2022),*

convocados todos ellos por el Consejo de Administración de ADIF, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 4 de julio de 2022 se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) los anuncios, por los que se convoca licitación para adjudicar los contratos de:

- *“Obras de ejecución de los proyectos de construcción de la restauración de las fachadas y cubiertas de la estación de Valencia Nord; fase cubiertas y naves laterales, fase marquesina histórica principal y fase fachadas y carpinterías”, expediente 3.22/24108.0107 (Recurso 992/2022)*
- *“Ejecución de las obras del proyecto de construcción de remodelación de la estación de Castelldefels”, expediente 3.22/27507.0138 (Recurso 993/2022)*
- *“Ejecución de las obras del proyecto de construcción para el incremento de capacidad del tramo: Nudo de Pinar de Las Rozas - Estación de Las Matas, en la línea Madrid - Hendaya. Vía y electrificación”, expediente 3.22/27507.0133 (Recurso 1002/2022)*

Los contratos se califican como contrato de obras, con un valor estimado de 16.385.745,36 euros; 24.366.455,62 euros y 73.322.600,78 euros respectivamente.

El 5 de julio se anuncia igualmente en la PCSP, la licitación para la contratación de la *“Ejecución de las obras del proyecto constructivo de plataforma del Nuevo Acceso Ferroviario Sur al Puerto de Castellón. Tramo I (0+000 – 4+698)”, expediente*



3.22/06110.0125 (Recurso 991/2022), con un valor estimado de 102.116.190,03 euros; el 7 de julio de 2022 se publica el anuncio de licitación del procedimiento “*Ejecución de las obras del proyecto de construcción de la ampliación de la red de cercanías de Madrid hasta Soto del Real. Fase 1. Infraestructura, vía y línea aérea de contacto*”, expediente 3.22/27507.0152 (Recurso 999/2022), con un valor estimado de 25.496.875,99 euros.

Posteriormente, el 1 de agosto de 2022, y el 5 de agosto de 2022, tiene lugar la publicación de los anuncios de licitación en la PCSP, de los siguientes procedimientos:

- “*Ejecución de las obras del proyecto de renovación integral de infraestructura y vía. Tramo: 96+430 Calañas. Línea Zafra-Huelva*”, expediente 3.22/27507.0177 (Recurso 1157/2022)
- “*Obras de ejecución del proyecto constructivo de la terminal intermodal y logística de Valencia Fuente San Luis 1ª Fase*”, expediente 3.22/23108.0115 (Recurso 1158/2022)
- “*Obras de ejecución del proyecto de construcción del nuevo edificio de viajeros de la Estación de Irún (Gipuzkoa)*”, expediente 3.22/06110.0149 (Recurso 1165/2022)
- “*Ejecución de las obras de renovación integral de infraestructura y vía. tramo: Jabugo-96+430. Línea Zafra-Huelva*”, expediente 3.22/27507.0171 (Recurso 1166/2022)

El valor estimado de estos contratos es de 54.843.783,24 euros; 22.018.159,38 euros; 59.244.484,30 euros y 19.264.694,87 euros, respectivamente.

El procedimiento de contratación a llevar a cabo en todos los casos, es un procedimiento abierto de tramitación ordinaria.

Segundo. En fechas 21 de julio de 2022 (Recursos 991, 992, 993, 999 y 1002/2022), y 19 de agosto de 2022 (Recursos 1157, 1158, 1165 y 1166/2022), CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN (CNC) interpone recursos especiales en materia de contratación contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) aplicables a las licitaciones de los contratos referidos en el encabezamiento de esta Resolución.



En todos los casos, los recursos se interponen contra el Pliego de Condiciones Particulares (PCP) aplicable a los procedimientos de licitación de los referidos contratos, impugnando determinados aspectos de las cláusulas 29 y 39 del PCAP.

En concreto, se impugnan la configuración como obligación esencial y condición especial de ejecución, consistente en abstenerse de realizar conductas que tengan por objeto o puedan producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia. Igualmente, se impugna en relación con ella que pueda configurarse como causa de resolución del contrato.

Asimismo, se ataca la obligación, que se impone al adjudicatario cuyo incumplimiento se eleva a causa de resolución, consistente en mantenerse en situación de no incurso en prohibición para contratar durante la ejecución del contrato y hasta su liquidación.

Tercero. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 de 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), se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado de los correspondientes informes.

Cuarto. Por Acuerdos adoptados por la Sección 1ª de este Tribunal, se declara que no se aprecia *prima facie* la concurrencia de causas de inadmisión de los recursos y se acuerda la concesión de la medida provisional consistente en suspender los procedimientos de contratación, 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 de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

Quinto. Con fecha 5 de octubre de 2022, tiene entrada en el Registro del Tribunal escrito que presenta el Secretario General y del Consejo de la entidad, aportando certificado del acuerdo del Consejo de Administración, allanándose a los recursos. El allanamiento trae causa y se vincula a la notificación a la entidad de nuestra resolución nº 1112/2022, por la cual se estimaba el recurso especial interpuesto por la ahora recurrente frente a



determinadas cláusulas de los Pliegos, cuya redacción y finalidad guardan similitud con las ahora recurridas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer de los presentes recursos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. Los recursos se han interpuesto frente a un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme resulta del artículo 44 de la LCSP.

Así, conforme al artículo 44 de la LCSP:

«1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.

...

2. Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación».

Tercero. Los recursos se presentan por asociación legitimada para ello, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP, que prevé:

«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.



Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».

De acuerdo con los Estatutos de la CNC "*El ámbito de la CONFEDERACIÓN se extenderá a todas las actividades profesionales relacionadas con el sector de la construcción*", por lo que debe considerarse legitimada como organización empresarial sectorial de ámbito estatal representativa de los intereses de las actividades profesionales relacionadas con el sector de la construcción, tal cual hemos reconocido en numerosas ocasiones, como en nuestras Resoluciones nº 934/2018, de 11 de octubre de 2018, nº 456/2019, de 30 de abril de 2019, nº 1270/2021, de 29 de septiembre de 2021, nº 657/2022, de 2 de junio de 2022 o nº 778/2022, de 23 de junio de 2022.

Cuarto. Los recursos se han interpuesto dentro del plazo previsto en el artículo 50 de la LCSP.

Así, aunque el órgano de contratación considera que resulta aplicable el plazo de 10 días del artículo 58.1.a) 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, este Tribunal ya ha señalado en ocasiones anteriores (por ejemplo, en Resolución nº 10/2022 de 14 de enero) y en su Acuerdo de Pleno de 5 de abril de 2022 que dicho precepto sólo es aplicable a la impugnación del acto de adjudicación, pues es una norma excepcional que limita el derecho al recurso, por lo que su interpretación debe ser restrictiva.

De este modo, refiriéndose dicho precepto a la reducción del plazo de formalización del contrato desde la adjudicación, la reducción del plazo del recurso especial "*En este mismo supuesto*" debe entenderse referido exclusivamente a dicho supuesto de recurso contra la adjudicación del contrato, siendo el plazo habitual de quince días el pertinente contra el



resto de actuaciones susceptibles de recurso. Razones que conducen a entender interpuestos en plazo estos recursos, que se dirigen contra los pliegos de las licitaciones.

Estos recursos se han 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 Real Decreto–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.

Quinto. Antes de entrar al fondo del asunto y a la vista del informe del órgano de contratación, procede recordar la doctrina de este Tribunal sobre la conformidad del órgano de contratación con las pretensiones del recurrente.

La reciente Resolución de este Tribunal nº 1075/2022, de 15 de septiembre, señala al respecto, haciéndose eco de otras anteriores:

«..., pudiendo citar la Resolución nº 797/2020 y la Resolución 970/2019 de 14 de agosto, —citadas en la nº 1634/2021, de 19 de diciembre—, que, recogiendo doctrina anterior, indicaba lo siguiente: “Tal y como ya indicáramos en nuestra resolución 303/2015, de 10 de abril, “(...) hemos de señalar ante todo que en el TRLCSP no está regulado expresamente el efecto que deba tener sobre estos recursos especiales en materia de contratación una eventual conformidad del órgano de contratación con las pretensiones del recurrente. En ausencia de una norma específica sobre esta materia, el TRLCSP nos remite en lo no expresamente previsto por él, a la ley 30/1992 (hoy, Ley 39 y 40/2015), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que resulta de aplicación supletoria. Pues bien, el artículo 113 de esta última disposición legal, al hablar de la resolución de los recursos administrativos, se limita a declarar que el recurso administrativo resolverá sobre todas las cuestiones de fondo y forma que plantee el recurso, hayan sido o no planteadas por el recurrente, exigiendo no obstante congruencia, es decir, pleno ajuste de la resolución que se dicte a las pretensiones ejercitadas en el recurso y prohibiéndose expresamente la ‘reformatio in peius’. Es evidente que, en los recursos administrativos comunes, la Administración es a la vez ‘juez y parte’ y por ello, si la autoridad autora de un acto impugnado en vía



administrativa reconsidera su decisión inicial y se muestra conforme con las pretensiones del recurrente, la solución es bien sencilla: le basta con estimar el recurso. Esta solución no es factible, sin embargo, en caso en que el órgano encargado de resolver el recurso, como sucede con este Tribunal, es una autoridad claramente distinta e independiente del órgano autor de un acto impugnado, es decir un órgano decisor independiente que dirime entre posiciones contrapuestas y por completo ajenas a él. Lo más similar a este Tribunal atendiendo además al espíritu de la Directiva que impuso la creación de este Tribunal, en lugar de acudir a un proceso judicial ‘ad hoc’, es el caso de la llamada ‘jurisdicción retenida’ donde los recursos frente a los actos de la Administración sujetos al Derecho Administrativo se sustancian ante un órgano administrativo, pero plenamente independiente, como lo es sin duda el Consejo de Estado francés. Por tanto, ante el silencio del TRLCSP y de su norma supletoria, la 30/1992 sobre esta cuestión, hemos de remitirnos a la vigente regulación del recurso contencioso administrativo. En ella, el reconocimiento tardío de las pretensiones del recurrente por parte del órgano administrativo autor de la resolución impugnada equivale a un allanamiento que pone fin al proceso judicial entablado, salvo que ello suponga una ‘infracción manifiesta del Ordenamiento Jurídico’ (artículo 75 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Ello implica en definitiva que este Tribunal debe atribuir a la conformidad manifestada por el órgano de contratación respecto de la pretensión esgrimida en el recurso, la eficacia de un verdadero allanamiento y solo puede entrar en el fondo de la cuestión planteada por el recurso, en caso de que aprecia que la aceptación de las pretensiones de la recurrente ‘infringe, de modo manifiesto el Ordenamiento Jurídico».

En el presente caso, no se aprecia tal infracción del ordenamiento jurídico, pues el allanamiento se basa en la resolución previa de este Tribunal nº 1112/2022, que estimaba el recurso especial interpuesto por la entidad nuevamente recurrente, frente a las cláusulas de los Pliegos rectores de la licitación promovida por ADIF, cuya redacción y finalidad es la misma que las controvertidas en la presente Litis.

En consecuencia, deben estimarse los recursos interpuestos ante el allanamiento o conformidad expresada por el órgano de contratación.

Por todo lo anterior,



VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL en sesión del día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Estimar los recursos interpuestos por D. Mariano Sanz Loriente, en nombre y representación de la Confederación Nacional de la Construcción (CNC), contra los pliegos aplicables a los contratos de:

- *“Ejecución de las obras del proyecto constructivo de plataforma del Nuevo Acceso Ferroviario Sur al Puerto de Castellón. Tramo I (0+000 – 4+698)”, expediente 3.22/06110.0125 (Recurso 991/2022)*
- *“Obras de ejecución de los proyectos de construcción de la restauración de las fachadas y cubiertas de la estación de Valencia Nord; fase cubiertas y naves laterales, fase marquesina histórica principal y fase fachadas y carpinterías”, expediente 3.22/24108.0107 (Recurso 992/2022)*
- *“Ejecución de las obras del proyecto de construcción de remodelación de la estación de Castelldefels”, expediente 3.22/27507.0138 (Recurso 993/2022)*
- *“Ejecución de las obras del proyecto de construcción de la ampliación de la red de cercanías de Madrid hasta Soto del Real. Fase 1. Infraestructura, vía y línea aérea de contacto”, expediente 3.22/27507.0152 (Recurso 999/2022).*
- *“Ejecución de las obras del proyecto de construcción para el incremento de capacidad del tramo: Nudo de Pinar de Las Rozas - Estación de Las Matas, en la línea Madrid - Hendaya. Vía y electrificación”, expediente 3.22/27507.0133 (Recurso 1002/2022)*
- *“Ejecución de las obras del proyecto de renovación integral de infraestructura y vía. Tramo: 96+430 Calañas. Línea Zafra-Huelva”, expediente 3.22/27507.0177 (Recurso 1157/2022)*
- *“Obras de ejecución del proyecto constructivo de la terminal intermodal y logística de Valencia Fuente San Luis 1ª Fase”, expediente 3.22/23108.0115 (Recurso 1158/2022)*
- *“Obras de ejecución del proyecto de construcción del nuevo edificio de viajeros de la Estación de Irún (Gipuzkoa)”, expediente 3.22/06110.0149 (Recurso 1165/2022)*



- *“Ejecución de las obras de renovación integral de infraestructura y vía. tramo: Jabugo-96+430. línea Zafra-Huelva”, expediente 3.22/27507.0171 (Recurso 1166/2022)*

y, en consecuencia, anular las cláusulas impugnadas en los términos estrictamente pretendidos y recogidos en el Antecedente de Hecho Segundo de esta Resolución.

Segundo. Levantar la suspensión de los procedimientos de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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.