

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 13 de enero de 2016.

**VISTO** el recurso interpuesto por don F.C.V., actuando en nombre y representación de Acciona Concesiones, S.L. y don M.L.P., actuando en nombre y representación de Obrascón-Huarte-Lain, S.A. (OHL), contra la Orden 2430/15, de 17 de noviembre de 2015, dictada por el Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid, por la que desiste del procedimiento de adjudicación correspondiente al contrato de concesión de obras públicas *“Redacción de proyecto de ejecución, construcción, conservación y explotación de la Ciudad de la Justicia de Madrid”* (expediente nº A/COP-019868/2015), este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Mediante Resolución de 12 de febrero de 2015, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, se convocó el procedimiento abierto para la adjudicación del contrato de concesión de obra pública de referencia. La publicación de la licitación tuvo lugar en el BOCM el 16 de febrero de 2015, fecha en que tuvo lugar el envío del anuncio al DOUE,

asimismo la convocatoria se publicó en el BOE el día 21 de febrero. El valor estimado del contrato asciende a 771.720.924,84 euros y su duración a 30 años.

**Segundo.-** Interesa destacar, a efectos del presente recurso, los antecedentes de la contratación.

Mediante Acuerdo de 23 de diciembre de 2004, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid se autoriza la constitución de la sociedad mercantil “Campus de la Justicia de Madrid, S.A.”, empresa pública de la Comunidad de Madrid, cuyo objeto social era el desarrollo y ejecución de los planes, programas y actuaciones para la realización y gestión del Campus de la Justicia de Madrid.

En el año 2005, con el objeto de abordar de forma global, los problemas derivados de la dispersión de las diversas sedes judiciales en Madrid, se convocó un concurso internacional de ideas arquitectónicas por la antedicha sociedad. Esta actuación se sitúa en un solar urbanizado dentro del desarrollo urbano Norte “Parque de Valdebebas”, donde se agrupan dos supermanzanas con una extensión de 202.369 m<sup>2</sup> y una edificabilidad permitida de 303.554 m<sup>2</sup>.

El Plan Estratégico para la construcción del Campus de la Justicia de Madrid, comprendía diversas actuaciones sucesivas.

El 28 de mayo de 2007 se adjudicó a Corsan-Corviam Construcción, S.A. el contrato para la redacción del proyecto de ejecución y del estudio de seguridad y salud, la ejecución y la dirección facultativa de las obras del nuevo edificio para los Juzgados de lo Social y lo Mercantil del Campus de la Justicia de Madrid por un importe de 42.986.709, euros, que se formalizó el 4 de junio de 2007. El proyecto básico fue entregado el 29 de enero de 2008 y aprobado el 10 de marzo del mismo año, habiéndose entregado asimismo el proyecto de ejecución el 23 de diciembre de 2008, sin que conste su aprobación, ni ninguna otra actuación por parte del órgano de contratación, si bien figuran aportadas por la recurrente, diversas comunicaciones

de esta última a Madrid Campus de la Justicia S.A., instando la ejecución del contrato, el 9 de junio de 2009, el 3 de julio de 2012 y el 5 de noviembre de 2014, sin contestación alguna.

Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 31 de julio de 2014, se autorizó la disolución de la empresa pública Campus de la Justicia S.A. Finalmente, y al amparo de la disposición anterior, el 5 de febrero de 2015 se llevo a cabo la liquidación definitiva de la sociedad.

El 4 de marzo de 2015 Corsán-Corviam Construcción, S.A. presentó recurso especial en materia de contratación contra la convocatoria y los pliegos que habían de regir el contrato para la redacción del proyecto de ejecución y del estudio de seguridad y salud, la ejecución y la dirección facultativa de las obras del nuevo edificio para los Juzgados de lo Social y lo Mercantil del Campus de la Justicia de Madrid, que fue resuelto mediante Resolución 49/2015 de 27 de marzo, en la que se Acuerda:

***“Primero.- Inadmitir el recurso especial, interpuesto por don F.G.P., en representación de CORSÁN CORVIAM CONSTRUCCIÓN, S.A., contra el anuncio de licitación, los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas y el Anteproyecto y Estudio de Viabilidad del contrato de concesión de obras públicas titulado “Redacción de proyecto de ejecución, construcción, conservación y explotación de la Ciudad de la Justicia de Madrid” (expediente nº A/COP-019868/2015), por lo que se refiere a la pretensión de que se declare que la Comunidad de Madrid debe proceder a resolver el contrato de “Redacción del proyecto de ejecución y del estudio de seguridad y salud, la ejecución y la dirección facultativa de las obras del nuevo edificio para los Juzgados de lo social y Mercantil del Campus de la Justicia de Madrid”.***

***Segundo.- Desestimar el recurso en cuanto a la pretensión de nulidad de los pliegos sin perjuicio de que la tramitación del expediente no deba alcanzar la fase de***

*adjudicación en la que puedan adquirirse compromisos con terceros, en los términos que hemos señalado”.*

Debe hacerse constar asimismo que el Ilustre Colegio de Arquitectos de Madrid interpuso también recurso administrativo especial en materia de contratación que fue inadmitido en parte y desestimado mediante Resolución 48/2015 de 25 de marzo, que a su vez ha sido recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que tramitado con el número de autos 295/2015, concluyó por desistimiento de la recurrente, archivándose los autos, mediante Decreto de 17 de noviembre de 2015.

La tramitación del procedimiento de licitación siguió por sus cauces hasta que con fecha 15 de junio de 2015, la Mesa de Contratación de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, elevó propuesta de adjudicación del contrato a favor de la oferta presentada por las recurrentes en compromiso de UTE, solicitándose el 9 de julio siguiente a las dos licitadoras que ratificaran la oferta presentada en un plazo de tres meses, habida cuenta de la imposibilidad de proceder a adjudicar el contrato en el plazo establecido en el artículo 161.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobada por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP). Dicho requerimiento se atendió por las ahora recurrentes con fecha 10 de julio de 2015.

El 15 de julio mediante Orden 1623/2015 de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno se acuerda la suspensión de la tramitación del expediente de contratación como consecuencia de la Resolución 49/2015, de este Tribunal.

Por último el 17 de noviembre de 2015 se dicta la Orden de desistimiento del procedimiento de adjudicación objeto del presente recurso, que fue notificada a las recurrentes el 19 de noviembre.

Consta en el expediente administrativo que el 27 de noviembre se solicitó por parte de las recurrentes el acceso al expediente que concluye con la Orden de desistimiento, así como a otros expedientes sobre el mismo contrato que relaciona, reiterándose la solicitud de acceso el 30 de noviembre, fecha en la que se amplía la solicitud al expediente relativo a la liquidación y disolución de la sociedad pública, Campus de la Justicia, S.A. Hasta la fecha no consta que se haya concedido dicho acceso.

**Tercero.-** Debe asimismo hacerse reseñar que con fecha 7 de agosto de 2015 se emitió propuesta de Resolución del contrato para la redacción del proyecto de ejecución y del estudio de seguridad y salud, la ejecución y la dirección facultativa de las obras del nuevo edificio para los Juzgados de lo Social y lo Mercantil del Campus de la Justicia de Madrid. Dicha propuesta fue objeto de alegaciones por parte de la adjudicataria el 20 de agosto siguiente. Habiéndose opuesto la contratista a la cantidad fijada como indemnización el 1 de octubre de 2015. Tras sucesivos trámites del procedimiento, con fecha 2 de diciembre de 2015 se remite el expediente de resolución al Consejo Consultivo, para su preceptivo informe de acuerdo con lo establecido en los artículos 13.1.f).4º y 14.3 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y el artículo 59.3 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y el artículo 109 del Reglamento General de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1089/2001, de 12 de octubre.

**Cuarto.-** Con fecha 4 de diciembre de 2015 se presenta, previo el anuncio a que se refiere el artículo 44.2 del TRLCSP, recurso especial en materia de contratación ante el órgano de contratación, que lo remitió junto con el expediente administrativo y el informe preceptivo contemplado en el artículo 46.2 del mismo texto legal, el 28 de diciembre siguiente.

En el recurso se solicita que se anule y deje sin efecto alguno la Orden recurrida y que se ordene la continuación del procedimiento de licitación por sus cauces hasta concluir la adjudicación del citado contrato. Así mismo se solicita que se dé traslado de diversos expedientes cuyo examen había solicitado, ante la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, concediéndose plazo para la ampliación del recurso.

Por su parte en el informe del órgano de contratación se afirma que concurren los requisitos para el desistimiento del procedimiento de licitación objeto del recurso. En concreto se ratifica en la presencia de una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato derivada de la preexistencia de tres contratos, “Redacción del proyecto de ejecución y del estudio de seguridad y salud, la ejecución y la dirección facultativa de las obras del nuevo edificio para los Juzgados de lo Social y lo Mercantil del Campus de la Justicia de Madrid”; “Redacción de Proyecto y Estudio de Seguridad y Dirección Facultativa de las obras del nuevo edificio del Registro Civil de Campus de la Justicia” y “Redacción del Proyecto y Estudio de Seguridad y Dirección Facultativa de las obras del nuevo edificio de los Juzgados de lo Penal de Campus de la Justicia de Madrid”, que considera que implica ausencia de necesidad e idoneidad del objeto del contrato lo que conduce a un vicio sustancial que provoca la nulidad del procedimiento de contratación, tal y como dispone el artículo 32 del TRLCSP, en relación al artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Así mismo señala que se produce la imposibilidad de continuar el procedimiento de adjudicación de la “Ciudad de la Justicia”, puesto que *“los acontecimientos acaecidos hasta el día de hoy en relación a los contratos preexistentes han hecho imposible su resolución, lo que implica el mantenimiento del vicio en el objeto del contrato, la pervivencia de la identidad de objeto y la consiguiente imposibilidad de adjudicación del contrato relativo a la Ciudad de la Justicia”*. Concluye el informe señalando que no se han producido ni la desviación de poder, ni fraude de ley y abuso de derecho, invocados por la recurrente.

**Quinto.-** Con fecha 21 de diciembre de 2015, se solicitó del órgano de contratación que ampliase el expediente remitido a este Tribunal con la documentación relativa a la resolución del contrato para la redacción del proyecto de ejecución y del estudio de seguridad y salud, la ejecución y la dirección facultativa de las obras del nuevo edificio para los Juzgados de lo Social y lo Mercantil del Campus de la Justicia de Madrid, lo que verificó en día 22 del mismo mes.

**Sexto.-** Habiéndose concedido trámite de audiencia a los demás interesados en el expediente administrativo, con fecha 21 de diciembre de 2015 compareció la empresa Iridium Concesiones de infraestructuras, S.A. para tomar vista del expediente sin que haya presentado escrito de alegaciones, habiéndose limitado a solicitar la ampliación del expediente que le fue puesto de manifiesto con las ofertas de las restantes licitadoras, petición que fue denegada por la Secretaría del Tribunal al no estar justificada en relación con el objeto del recurso, que no es otro que el desistimiento por parte del órgano de contratación del expediente de licitación.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

**Segundo.-** El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues la Orden de desistimiento recurrida se notificó a las recurrentes el día 19 de noviembre, por lo que el recurso interpuesto ante el Órgano de contratación, el 4 de diciembre de 2015, se encuentra dentro del plazo de quince días hábiles, previsto en el artículo 44.2 del TRLCSP.

**Tercero.-** El recurso se interpuso, contra la Orden de desistimiento de un contrato

de concesión de obras públicas con un valor estimado de 771.720.924,84 euros, por tanto sujeto a regulación armonizada, de acuerdo con el artículo 14.1 del TRLCSP y susceptible de recurso especial de acuerdo con lo establecido en el artículo 40.1.a) del TRLCSP.

Por otro lado la Orden recurrida es susceptible de recurso especial, de acuerdo con el apartado 2.c) del mismo artículo, en tanto en cuanto el desistimiento constituye una forma de terminación del procedimiento de licitación, asimilable a la adjudicación.

En todo caso la posibilidad de control vía recurso especial de los actos de desistimiento precontractual de los órganos de contratación ha sido garantizada expresamente por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (vid. STJCE de 2 de junio de 2005, C/15/04 o de 18 de junio de 2002, C-92/02.)

**Cuarto.-** Las recurrentes se encuentran legitimadas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 42 del TRLCSP, al tratarse de personas jurídicas *“cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”*, puesto que son las propuestas como adjudicatarias en la licitación del contrato.

**Quinto.-** Por cuanto respecta al fondo del recurso son dos las pretensiones hechas valer por las recurrentes.

Debe examinarse, en primer lugar, la pretensión relativa al acceso a los expedientes solicitados y subsiguiente ampliación del recurso presentado, en tanto en cuanto de la suerte estimatoria o no de dicha pretensión, depende la resolución de fondo del asunto planteado, que no es otra que la de la adecuación a derecho de la Orden de desistimiento.



Se solicita en concreto en el recurso que se dé acceso a los siguientes expedientes:

- El expediente administrativo que ha precedido a la Orden 2430/15, objeto del presente recurso.

- El expediente que fue tramitado con carácter previo a que fuera dictada la Resolución nº 49/2015 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, con motivo del recurso especial en materia de contratación nº 34/2015 interpuesto por la empresa Corsán-Corviam Construcción, S.A.

- El expediente correspondiente a la reclamación planteada en referencia al contrato denominado “Redacción de Proyecto y Estudio de Seguridad y Dirección Facultativa de las obras del nuevo edificio del Registro Civil de Campus de la Justicia”.

- El expediente relativo a la reclamación formulada en referencia al contrato “Redacción del Proyecto y Estudio de Seguridad y Dirección Facultativa de las obras del nuevo edificio de los Juzgados de lo Penal de Campus de la Justicia de Madrid”.

- El expediente de contratación correspondiente al contrato de concesión de obra pública “Redacción de Proyecto de Ejecución, Construcción, Conservación y Explotación de La Ciudad de la Justicia de Madrid”.

- El expediente relativo a la disolución y liquidación de la sociedad pública Campus de la Justicia de Madrid, S.A.

La solicitud de la recurrente encuentra su fundamento en el artículo 29.3 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (RPER), y que entró en vigor el día 25 de octubre de 2015, cuando establece que *“Cuando el recurrente hubiera solicitado en el trámite previsto en el artículo 16 vista del expediente y el órgano de contratación se la hubiera denegado, el Tribunal, a la vista de lo alegado en el escrito de interposición y del informe del órgano de contratación, podrá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas, con carácter previo al trámite de alegaciones, y por plazo de cinco días hábiles, para que*

*proceda a completar su recurso, concediendo en este supuesto un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados comparecidos en el procedimiento para que efectúen alegaciones.”*

Pero en todo caso es preciso examinar si en este caso concurre el derecho invocado. A esta cuestión resultan de aplicación los principios inspiradores la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cuyos artículos se establece la obligación de transparencia de los poderes públicos y el suministro de información sobre sus actividades, con las limitaciones determinadas en la misma.

El derecho a un recurso efectivo mediante el suministro de información suficiente a los licitadores que lo soliciten viene recogido por la doctrina emanada de los Tribunales de la Unión Europea, en concreto cabe traer a colación la Sentencia del Tribunal General de la UE, de 20 de septiembre de 2011, que resuelve el asunto T-461/08 *Evropaïki Dynamikiy*; y en la Directiva 2007/66/CE, del Parlamento y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE, del Consejo, en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos cuyo considerando 6 señala que se debe dar a los licitadores el tiempo suficiente para examinar la decisión de adjudicación y evaluar si es preciso iniciar procedimiento de recurso. Cuando se notifique la decisión de adjudicación se debe proporcionar información que sea esencial a favor de un recurso eficaz. En este mismo sentido cabe citar la Resolución 47/2014, de 19 de marzo, de este Tribunal. Este Tribunal considera oportuno recordar que el principio de transparencia contemplado en el artículo 139 del TRLCSP se traduce en la necesidad de permitir a los licitadores el acceso a los documentos que forman parte del expediente de contratación, con las limitaciones que impone el deber de confidencialidad que resultan explicitadas en los artículos 140 y 153 TRLCSP.

La competencia del Tribunal en este aspecto viene delimitada por la necesidad de garantizar un recurso efectivo frente a las decisiones del órgano de contratación (recurso especial en materia de contratación), y tal competencia no se puede extender con carácter general a toda solicitud de ejercicio del derecho de acceso al expediente, cuyo régimen está constituido por la regulación contenida en la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. El derecho de acceso ha de ejercerse de acuerdo con lo dispuesto en dichas normas u otras especiales que sean de aplicación y su defensa con los recursos previstos en las mismas. Por tanto, el Tribunal solo será competente, en el ámbito de la revisión contractual, cuando lo sea para resolver el recurso cuyo ejercicio se está impidiendo con la denegación del acceso a la información que, en su caso, permitiría fundarlo.

Debe por tanto examinarse la procedencia de la solicitud de acceso a cada uno de los expedientes referenciados en función de su necesidad en relación con el objeto del presente recurso.

Se solicita el examen del expediente administrativo que ha precedido a la Orden 2430/15, objeto del presente recurso. El indicado expediente que se ha trasladado al Tribunal consta de una propuesta de desistimiento de fecha 10 de noviembre de 2015, el Informe de los Servicios Jurídicos de 15 de noviembre, la propia Orden de desistimiento y las notificaciones y publicaciones de la misma. Si bien es cierto que el contenido de dicho expediente coincide plenamente con el objeto del presente recurso, el mismo no añade nada respecto del contenido de la propia Orden y de la motivación de la misma, por lo que la falta de acceso al mismo no ha producido indefensión a la recurrente que, por otro lado, ha podido interponer recurso suficientemente fundado, sobre el contenido y procedencia de la Orden de desistimiento impugnada, cuya motivación precisamente constituye el objeto del presente recurso, no siendo por tanto determinante el acceso al indicado expediente,

por más que el órgano de contratación debiera haber concedido el mismo o al menos, justificar la razón de la denegación de acceso.

En cuanto a los expedientes correspondientes a las reclamaciones de los dos contratos “Redacción de Proyecto y Estudio de Seguridad y Dirección Facultativa de las obras del nuevo edificio del Registro Civil de Campus de la Justicia” y “Redacción del Proyecto y Estudio de Seguridad y Dirección Facultativa de las obras del nuevo edificio de los Juzgados de lo Penal de Campus de la Justicia de Madrid”, de nuevo debemos insistir que en sede de recurso especial el parámetro para la concesión o denegación del derecho de acceso al expediente es la necesidad de conocer los datos que en el mismo se recogen en orden a interponer un recurso suficiente y adecuadamente fundado en derecho, evitando cualquier indefensión que pudiera ocasionarse a los recurrentes. En relación con esta cuestión la recurrente invoca como motivo para la estimación del recurso, entre otros, que la existencia de los proyectos objeto de la solicitud de acceso, no implica un vicio insubsanable por implicar la incompatibilidad entre el objeto de los contratos puesto que, *“los contratos por los que se adjudica un servicio consistente en la elaboración de un proyecto constructivo no obligan a la Administración a ejecutar la obra subsiguiente”*.

Por lo tanto este Tribunal considera que la falta de conocimiento del estado de las reclamaciones relativas a dichos contratos no produce indefensión, habiendo podido alegar adecuadamente la recurrente sobre el efecto que la eventual subsistencia de los mismos produciría en relación con la licitación actual.

El expediente de contratación correspondiente a la concesión de obra pública “Redacción de Proyecto de Ejecución, Construcción, Conservación y Explotación de La Ciudad de la Justicia de Madrid”, sustentaba la licitación que fue objeto de recurso por parte de Corsan-Corviam, habiendo sido recogido, el contenido del mismo de cara a la desestimación de las causas de nulidad esgrimidas en su día por Corsan-Corviam en la Resolución 49/2015, de 27 de marzo traída a colación por la recurrente y utilizada por la misma como parámetro de la legalidad de la decisión de

desistimiento, por lo que tampoco se aprecia como necesario de cara a fundamentar el recurso el acceso a dicho expediente.

Por último el acceso al expediente relativo a la disolución y liquidación de la sociedad pública Campus de la Justicia de Madrid, S.A., no tiene una influencia directa en la suerte estimatoria o desestimatoria del presente recurso a juicio de este Tribunal, a la vista de los criterios generales más arriba recogidos, por lo que no procede conceder el acceso al indicado expediente.

Debe desestimarse el recurso en relación con la petición de acceso a los expedientes indicados.

**Sexto.-** Debe examinarse la concurrencia de causas que justifiquen la decisión de desistimiento del procedimiento de adjudicación objeto del presente recurso.

Aduce la recurrente al respecto que se incumple el artículo 155.4 TRLCSP, por ausencia de presupuesto legitimador para acordar el desistimiento del procedimiento de licitación del contrato, de acuerdo con los fundamentos de la Resolución 49/2015, de 27 de marzo, de este Tribunal, indicando que la Orden impugnada se aparta, frontalmente de aquélla. En tal sentido alega que no cualquier infracción de las normas de preparación o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación permite desistir, sino las que impidan tener en cuenta las ofertas presentadas, lo que no se produce en el presente caso. Además considera que el desistimiento supone la violación en fraude de ley, mediante la utilización de una norma de cobertura (artículo 155.4 del TRLCSP), de los principios de igualdad y transparencia en la contratación pública, y de la necesidad de adjudicar los contratos cuando existen ofertas admisibles (artículo 151.3 del TRLCSP), así como un abuso de poder, para concluir aduciendo la violación de los principios de seguridad jurídica, buena fe, interdicción de la arbitrariedad, la doctrina que veda la posibilidad de ir contra los propios actos y de la confianza legítima.

El desistimiento no es una prerrogativa de la Administración pues el artículo 210 del TRLCSP solo recoge las de interpretación, modificación y resolución de los contratos, se trata de una potestad reglada y ha de estar basado en razones objetivas. A diferencia de la renuncia, en el desistimiento no se produce una desaparición sobrevenida de la necesidad de contratar, sino tan sólo la necesidad de reiniciar el procedimiento.

El desistimiento es una forma de finalización unilateral del procedimiento, previo a la adjudicación que solo cabe cuando se da el supuesto fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación y es diferente al desistimiento como causa de resolución contractual. Eso impone que el ejercicio de esa potestad administrativa se conecte con la consecución de un interés público, es decir, no es una opción de libre utilización por parte de la Administración sino una solución que únicamente procede cuando supone una infracción de las normas de preparación del contrato o del procedimiento de adjudicación, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 155.4 del TRLCSP *“El desistimiento del procedimiento deberá estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, debiendo justificarse en el expediente la concurrencia de la causa. El desistimiento no impedirá la iniciación inmediata de un nuevo procedimiento de licitación”*.

Sentado lo anterior y aplicando estas circunstancias al caso que ahora nos ocupa, resulta que en primer lugar se han señalado como determinantes de la procedencia del desistimiento la preexistencia de otros dos contratos que inciden en el ámbito del que ahora nos ocupa, como son los correspondientes a la redacción de los Proyectos y Estudios de Seguridad y Dirección Facultativa de las obras de los nuevos edificios del Registro Civil y de los Juzgados de lo Penal del Campus de la Justicia.

Amén de que como en el caso del contrato de Corsan-Corviam el objeto de dichos contratos es solo coincidente con el que ahora nos ocupa, lo cierto es que debe tenerse en cuenta la naturaleza de la prestación objeto de los mismos, que no es otra que la de la elaboración de sendos proyectos y estudios, que en su condición de tales en modo alguno obligan a ejecutar el objeto sobre el que recaen. Así se desprende también de lo dispuesto en los artículos 121 y 124. 4 del TRLCSP, que traemos a colación a los meros efectos interpretativos ya que no son aplicables al contrato que nos ocupa, en cuanto prevé este último que una vez presentado el proyecto al órgano de contratación para su supervisión, aprobación y replanteo, *“en el supuesto de que el órgano de contratación y el contratista no llegaren a un acuerdo sobre los precios, el último quedará exonerado de ejecutar las obras, sin otro derecho frente al órgano de contratación que el pago de los trabajos de redacción del correspondiente proyecto”*. Por lo tanto este Tribunal considera que la existencia de los contratos previos, e incluso de los propios proyectos, no impide la celebración de un contrato ulterior con el mismo o parcialmente coincidente con el mismo objeto, sin perjuicio del pago de los trabajos efectuados, y por tanto no puede fundamentar el desistimiento del procedimiento de licitación.

En cuanto al contrato objeto para la redacción del proyecto de ejecución y del estudio de seguridad y salud, la ejecución y la dirección facultativa de las obras del nuevo edificio para los Juzgados de lo Social y de lo Mercantil, dado que la propia recurrente se refiere en primer lugar a nuestra Resolución de 27 de marzo de 2015, por fuerza el contenido de esta resolución debe tener aquélla presente. Se partía en dicha Resolución, de que aunque el objeto de ambos contratos era solo parcialmente coincidente, el órgano de contratación debería haber resuelto con anterioridad a la convocatoria del segundo contrato las situaciones preexistentes a la acometida del proyecto, pero dado que el mismo había manifestado su intención de atender las obligaciones económicas que llevaría consigo la resolución del contrato vigente, en virtud del principio de proporcionalidad no se consideró anularlo pudiendo continuar la tramitación del procedimiento de licitación en curso, debiendo resolverse el primer contrato antes de proceder a la adjudicación del segundo, sin

perjuicio de que pudiera optarse por otras formas de restablecimiento de la legalidad.

Siendo esto así y apreciando la existencia de una causa obstativa de la celebración del contrato, lo cierto es que el órgano de contratación decidió continuar con el procedimiento de licitación, haciendo valer esta circunstancia, como subsanadora del obstáculo en el informe preceptivo que, de acuerdo con el artículo 46.2 del TRLCSP, debe acompañar al expediente administrativo en el recurso especial en materia de contratación, al indicar que *“Una vez extinguida la Sociedad “Campus de la Justicia de Madrid, S.A.”, es la Comunidad de Madrid, como socio único, la que asume todos los derechos y obligaciones inherentes a la misma. De tal manera que todas las obligaciones, tanto económicas como legales, pendientes de resolver y liquidar a la fecha de la extinción de la Sociedad son responsabilidad de la Comunidad, a través de sus organismos correspondientes, siendo voluntad de la misma atender a todas las obligaciones de pago que legalmente le pudieran corresponder, sin que ello, en consecuencia, suponga causa impeditiva de género alguno para la continuidad del actual proyecto”*. No ha sido hasta después de 8 meses de haberse dictado la Resolución, en que sin haberse modificado las circunstancias inicialmente concurrentes, se decide desistir del procedimiento de licitación, incluso una vez iniciado el procedimiento de resolución del anterior contrato, tal y como consta en el relato fáctico de la presente resolución.

Por lo tanto, aplicando el principio *rebus sic stantibus* debe entenderse que siendo la situación la misma que en el momento en que se dictó la Resolución, nada autoriza a pensar que en este momento frente al anterior, sí concurre causa de nulidad de pleno derecho que no pueda enervarse, pudiendo considerarse vulnerado además el principio de confianza legítima.

Este principio que tiene su origen en el Derecho Administrativo Alemán, constituye desde las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 22 de Marzo de 1961 y 13 de Julio de 1965 (Asunto Lemmerz-Werk), un principio



general del Derecho Comunitario, que finalmente ha sido objeto de recepción por nuestro Tribunal Supremo y por nuestra legislación (Ley 4/99 de reforma de la Ley 30/92, artículo 3.1.2).

Así, las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de Mayo de 1999 y la de 26 de Abril de 2012 recuerdan que *“la doctrina sobre el principio de protección de la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, comporta, según la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas -hoy, de la Unión Europea- y la jurisprudencia de esta Sala, que la autoridad pública no puede adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones, o dicho en otros términos, la virtualidad del principio invocado puede suponer la anulación de un acto o norma y, cuando menos, obliga a responder, en el marco comunitario de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento y este criterio se reitera en la STS de 16 de Mayo de 2012, al resolver el recurso de casación núm. 4003/20082”*.

Este principio ha de ser aplicado *“no tan sólo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, unido a que, dada la ponderación de los intereses en juego -interés individual e interés general-, la revocación o la dejación sin efectos del acto hace crecer en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa unos perjuicios que no tiene por qué soportar, derivados de*

*unos gastos o inversiones que sólo puede ser restituidos con graves perjuicios para su patrimonio, al no ser todos ellos de simple naturaleza económica”.*

Trasladando estos conceptos al supuesto que nos ocupa resulta patente que una vez apreciada por este Tribunal la existencia de una causa impeditiva de la adjudicación del contrato, que obligaba a su no adjudicación, hasta tanto se hubiera resuelto el mismo y adoptada por el órgano de contratación la opción ofrecida por el Tribunal en virtud del principio de proporcionalidad de continuar con la tramitación, no cabe, so pena de vulnerar el principio de confianza legítima y de vinculación de los actos propios, el desistimiento de la licitación, por lo que procede estimar el recurso.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el 41.3 del TRLCSP y el artículo 3.2 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

## **ACUERDA**

**Primero.-** Estimar el recurso especial, interpuesto por don F.C.V., actuando en nombre y representación de Acciona Concesiones, S.L. y don M.L.P., actuando en nombre y representación de Obrascón-Huarte-Lain, S.A. (OHL), contra la Orden 2430/15, de 17 de noviembre de 2015, dictada por el Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid por la que desiste del procedimiento de adjudicación correspondiente al contrato de concesión de obras públicas titulado “Redacción de proyecto de ejecución, construcción, conservación y explotación de la Ciudad de la Justicia de Madrid” (expediente nº A/COP-019868/2015), declarando la nulidad de la misma.

**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 sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

**Tercero.-** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 49 del TRLCSP.