



Roj: **STS 885/2025 - ECLI:ES:TS:2025:885**

Id Cendoj: **28079130032025100033**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **03/03/2025**

Nº de Recurso: **7083/2021**

Nº de Resolución: **215/2025**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **EDUARDO CALVO ROJAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CV 2510/2021,**
ATS 2018/2023,
STS 885/2025

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 215/2025

Fecha de sentencia: 03/03/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7083/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de : 25/02/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.5

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por: MAB

Nota:

R. CASACION núm.: 7083/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 215/2025

Excmos. Sres.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 3 de marzo de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 7083/2021 interpuesto por la entidad VIALTERRA INFRAESTRUCTURAS S.L., representada por la procuradora D^a Sonia Albarracín Cintas y defendida por el letrado D. Cesar Gonzalez Ramos, contra la sentencia nº 472/2021, de 1 de junio de 2021, de la Sección 5^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que resuelve el procedimiento ordinario nº 234/2020. Se ha personado como parte recurrida el AYUNTAMIENTO DE MISLATA, representado por la procuradora D^a Aurelia Peralta Sanrosendo y defendida por el Letrado D. Alvar Aleixandre Ortí.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La representación procesal de Vialterra Infraestructuras, S.L. interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución nº 859/2020, de 31 de julio de 2020, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que desestimó el recurso especial interpuesto frente a la resolución del Ayuntamiento de Mislata de 5 de junio de 2020 por la que se acuerda aprobar la modificación del contrato "Obra denominada Reforma, adaptación y ampliación de dos edificios para su uso como residencia de mayores y centro de día", expediente 18-O-07.

El recurso fue resuelto por sentencia nº 472/2021, de 1 de junio de 2021, de la Sección 5^a de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (procedimiento ordinario nº 234/2020), en cuya parte dispositiva se acuerda:

<< FALLAMOS.-

1.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Vialterra Infraestructuras S.L. contra la resolución 859/2020, de 31 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (recurso 531/2020).

Este acuerdo inadmite, por extemporáneo (presentación tardía), el recurso especial en materia de contratación que Vialterra Infraestructuras S.L. articuló frente a una decisión del Ayuntamiento de Mislata, de 5 junio 2020, que modifica el vínculo existente entre los litigantes: "Obra denominada reforma, adaptación y ampliación de dos edificios para su uso como residencia de mayores y centro de día".

2.- Confirmar este acto administrativo, al adecuarse al ordenamiento legal aplicable.

3.- Imponer las costas procesales causadas en el procedimiento ordinario 234/2020 a Vialterra Infraestructuras S.L. Éstas llegan a una suma total de 3.000 € [...].>>

SEGUNDO.-Para fundamentar la estimación del recurso contencioso-administrativo la sentencia recurrida expone, en lo que aquí interesa, las siguientes razones:

<< Fundamento Jurídico [...]

SEGUNDO.- Uno de los ejes en el que se asientan las pretensiones de invalidez de Vialterra Infraestructuras S.L. es el de que de la (a) lectura del artículo de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, de 8 noviembre 2017, que regula la forma de presentación del recurso especial, no cabe extraer la conclusión - como ha hecho el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales - de que la falta de comunicación inmediata a éste, *sub.*, artículo 18 de un Real Decreto de 11 septiembre 2015, equivale a su presentación fuera del plazo legal aplicable.

A tenor del artículo 51.3 LCSP:

"El escrito de interposición podrá presentarse en los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas . Asimismo, podrá presentarse en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso".

Y la discusión central a la que obedece la controversia se adscribe al alcance y consecuencias normativas que ha de darse al segundo párrafo de este punto 3º del artículo 51:

"Los escritos presentados en registros distintos de los dos citados específicamente en el párrafo anterior, deberán comunicarse al Tribunal de manera inmediata y de la forma más rápida posible"

En este ámbito, constata que terminando el día 30 de junio de 2020 el plazo de quince días hábiles para cuestionar la legalidad del acuerdo, del día 5 junio de ese mes, que modificó un contrato de "reforma, adaptación y ampliación de dos edificios para su uso como residencia de mayores y centro de día", un día antes (el 29 de junio) la sociedad actora presentó el recurso especial en la sede electrónica de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Para su defensa en juicio, la falta de cumplimiento (cuya realidad asume en lo que hace al caso sobre el que circunvala el POR 234/2020) de esa exigencia de comunicación *no tendría* (b) *relieve alguno* en sede de presentación en plazo/tardía del recurso especial que regulan los artículos 44 y siguientes de la Ley 9/2017:

"... no anuda ninguna consecuencia para el caso de incumplimiento de esa formalidad, tal y como puede comprobarse con la literalidad del precepto" (página 16ª, demanda).

Y, si ello es así, no es correcto (para el demandante), que la inadmisión venga determinada por el tenor de un (c) *precepto reglamentario* que se redactó vigente el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 14 noviembre 2011.

Texto que solo permitía la presentación del recurso especial en las sedes del órgano de contratación o del Tribunal de Recursos Contractuales:

"La presentación del escrito de interposición deberá hacerse necesariamente en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso" (artículo 44.3 TRLCSP de 14/11/2011).

A este respecto, el suplico del escrito de demanda incluye diversas pretensiones tendentes a lograr la inaplicación del reglamento de 11/09/2015, con planteamiento de la cuestión de legalidad, ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo, prevista en el artículo 27.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa. O bien que sea esta Sala de lo Contencioso-Administrativo quien lo anule:

"... b) Declare nulo el artículo 18 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (...) aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre o, acuerde, en todo caso, su inaplicación al amparo del artículo 6 de la LOPJ" (suplico, demanda).

Petición que no puede ser declarada por esta Sala, al ser ajena a su competencia.

Luego, la demanda expresa (d) otras infracciones legales en que habría incurrido la decisión del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de 31 julio 2020:

"...Séptimo.- La decisión de inadmitir el recurso priva a la Directiva Comunitaria 89/665 CEE de efecto útil" (página 23);

"...Octavo.- Sobre la infracción del derecho constitucional a obtener un pronunciamiento en cuanto al fondo" (página 24, escrito de demanda).

En fin (e), mantiene que el mismo día 30 de junio de 2019 el TACRC conoció de la existencia del recurso especial presentado por Vialterra Infraestructuras S.L.

Aquí se remite al folio 1398 del expediente administrativo:

"... obra un escrito de la AEAT de fecha 30 de junio de 2020 (...) dirigido al TACRC (...) dice así este escrito:

"Adjunto se remite la comunicación relativa a VIALTERRA INFRAESTRUCTURAS S.A. a cuyo contenido se accede insertando el número del Código Seguro de Verificación correspondiente".

"... Esta documentación se remite en formato Pendrive, al ser imposible su envío por el SIR (...) y es la documentación requerida asociada al RGS 105206 2020 (RGE 52002680 2020) de cuyo envío a ese Tribunal adjuntamos justificante" (páginas 4ª y 5ª, demanda).

TERCERO.-No accedemos a ninguna de las pretensiones de invalidez jurídica que se solicitan en el proceso 234/2020:

"...por la que se acuerde: a) Declarar nula la resolución (...) de 31 de julio de 2020, con todos los efectos inherentes a dicha declaración, entre ellos el de tener por admitido el recurso especial (...) b) Declare nulo el artículo 18 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (...) aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre o, acuerde, en todo caso, su inaplicación al amparo del artículo 6 de la LOPJ".

La decisión del tribunal parte de estos datos:

1.- "... la Ley de Contratos del Sector Público (...) condiciona expresamente la efectividad de dicha presentación a la comunicación inmediata al Tribunal competente de su presentación" (resolución del TACRC de 31/07/2020, fundamento de derecho tercero).

a.- La Sala ha reproducido *supra* el enunciado legal, contenido en la Ley de Contratos del Sector Público de 8 noviembre 2017, sobre el que circunvala el conflicto:

"El escrito de interposición podrá presentarse en los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Asimismo, podrá presentarse en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso.

Los escritos presentados en registros distintos de los dos citados específicamente en el párrafo anterior, deberán comunicarse al Tribunal de manera inmediata y de la forma más rápida posible" (artículo 51.3).

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales inadmite el recurso especial presentado por Vialterra Infraestructuras S.L. al asumir que la "comunicación de manera inmediata y de la forma más rápida posible", a que hace referencia el precepto, equivale a la concurrencia de una *taxativa imposición legal* a desarrollar esa actividad de comunicación precisamente dentro del plazo previsto para la formulación del recurso especial.

Este plazo es el de quince días hábiles. Que concluyeron el 30 de junio de 2020.

En el supuesto litigioso, el TACRC solo habría tenido conocimiento del recurso el día 14 de julio de 2020:

"En el presente caso, el recurrente presentó el recurso especial en la plataforma electrónica de la Agencia Tributaria el día 29 de junio de 2020, sin que avisara de ello al Tribunal de manera inmediata - quien recibió el recurso especial el día 14 de julio de 2020, por registro electrónico, mismo día en que le fue remitido por la AEAT".

"Dicho de otro modo, no consta que se haya efectuado comunicación alguna dentro del plazo previsto para su presentación - pues este Tribunal solo tuvo conocimiento del recurso 15 días después de que venciera el plazo de su interposición" (resolución del TACRC de 31/07/2020, fundamento de derecho tercero).

b.- La representación procesal del Ayuntamiento de Mislata subraya la naturaleza "complementaria" (*cfr.* página 1ª del escrito de contestación a la demanda) de los artículos 51.3 LCSP y 18 del RD 814/2015, en sede del marco regulativo previsto en el 16.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Y enfatiza que nos situamos en el seno de un "recurso especial", artículos 44 y siguientes de la Ley 9/2017, que cuenta con su propia normativa:

"... estableciendo un recurso adicional, pues el recurso en materia de contratación (...) es un recurso especial que se rige por su propia normativa y, en lo no previsto en ella, por lo dispuesto en la ley de procedimiento administrativo" (página 1ª, contestación a la demanda).

Lo que enlaza con la finalidad a la que atiende el establecimiento del recurso especial:

"... Además, dado su carácter de recurso rápido y eficaz, el legislador pensó en su día que sería pertinente establecer unos requisitos especiales desde su interposición" (página 4ª).

La falta de cumplimiento de la mención que aparece en el segundo párrafo del artículo 51.3 LCSP tendría su origen en un "descuido" de Vialterra Infraestructuras S.L.:

"... fue únicamente por su propia voluntad, o por descuido, lo cual tampoco le puede servir de excusa" (página 3ª).

La Sala ha de visualizar la circunstancia de que la parte actora sí comunicó al TACRC, al propugnar una medida cautelar ante él, la existencia del escrito de planteamiento de tales medidas que había presentado ante la AEAT.

Así como que la alegación relativa al conocimiento, por este tribunal, de la existencia del recurso especial el 30 de julio de 2020 (es decir, el último día del plazo legal de quince días hábiles), tiene que ver con un escrito vinculado a la petición suspensiva del acuerdo de 5 junio 2020:

"... lo que se pretende de contrario que sea notificación tras el registro del recurso en el registro de la Agencia Tributaria no fue más que una mención dentro del expediente de la medida cautelar, también interpuesta por Vialterra varios días antes" (escrito de conclusiones del Ayuntamiento de Mislata, página 1ª).

Este último motivo de oposición se verá por el tribunal infra, en el punto 3º.

c.- Éstos son los argumentos por los que la Sala discrepa de la postura jurídica que ofrece Vialterra Infraestructuras S.L.:

-según esta sociedad:

"... El tenor literal del artículo 51.3 no establece que la efectividad de la presentación en un registro del artículo 16.4 de la LPAC quede condicionada a la comunicación de no tratarse del registro del TACRC";

"... el artículo 51.3 (...) no anuda ninguna consecuencia para el caso de incumplimiento de esa formalidad".

Y afirma que el silencio regulativo de la Ley de Contratos del Sector Público no ha de complementarse con el artículo 18 del RD 814/2015. A tenor del que:

"... No obstante, cuando en el mismo día de la presentación se remita al órgano administrativo competente para resolverlo o al órgano de contratación en su caso copia del escrito en formato electrónico, se considerará como fecha de entrada del mismo, la que corresponda a la recepción de la mencionada copia".

Hacer uso de este precepto reglamentario supondría dejar "vacío de contenido" el artículo 51.3:

"... pues hace ineficaz la nueva regla del artículo 51.3 de la LCSP según la cual los recursos especiales pueden presentarse en cualesquiera registros del artículo 16.4" (página 17, demanda);

- la Sala extrae otra consecuencia del "tenor literal" del precepto en discusión.

Esta consecuencia es la de que si el licitador plantea el recurso especial "en los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas", deberá dar cumplimiento a una segunda carga para que se entienda formulado en plazo: la de comunicar, *de forma inmediata* (el mismo día de su presentación), la interposición del recurso bien al tribunal de contratación o bien al ente público del que proceda el acto administrativo recurrido;

- aquí no se deja "vacío de contenido" o "ineficaz" el nuevo régimen contenido en el artículo 51.3 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Y es que el nuevo régimen se limita a *facilitar* la interposición del recurso especial, al abrir la vía de que éste se presente en cualesquiera de los registros a los que hace mención el artículo 16.4 de la Ley de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas.

Pero, a renglón seguido y de *forma certera, impone*al recurrente la obligación de comunicar la vigencia del recurso al tribunal o al órgano de contratación. Poniendo el acento en la inmediatez y rapidez en transmitir el recurso a alguno de estos dos órganos:

"deberán comunicarse al Tribunal de manera inmediata y de la forma más rápida posible";

- la norma ni está incompleta ni queda vacía de contenido. Si no, *carecería de sentido alguno* incluir una previsión normativa como la que conforma el objeto de discusión en el procedimiento ordinario 234/2020;

dado su tenor, la Sala considera que:

interpretar el artículo 51.3 LCSP en el "sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva" *sub.*, doctrina continuada del Tribunal Constitucional;

y visualizar el "efecto útil" de la Directiva CE 89/665,

no tienen peso bastante como para coincidir con la tesis de Vialterra Infraestructuras S.L.

Y no lo tienen porque, y ante la configuración muy especial del recurso de contratación recogido en los artículos 44 y siguientes de la Ley de Contratos del Sector Público, *el licitador debe atender a sus rasgos específicos*. Entre los que se encuentra la debida y precisa mención legal a que comunique la interposición del recurso al tribunal de contratos o al órgano de contratación del que procede el acto administrativo impugnado.

También porque no es un requisito que "... imposibilite o dificulte excesivamente la aplicación del Derecho comunitario, teniendo en cuenta el lugar que ocupa dicha disposición dentro del conjunto del procedimiento, de su desarrollo y de sus peculiaridades" (STJUE de 27 febrero 2003, asunto C- 327/200, apartado 56). Se trata, en cambio, de una exigencia de muy simple cumplimiento por el postor;

- no cabe, por lo demás, dejar de visualizar los *singulares rasgos* que presentan las empresas que actúan como partes en el recurso especial: la del notable asesoramiento jurídico y técnico del que disponen.

Difícilmente estas empresas desconocen el tenor complementario de la normativa vigente en el momento de articular el recurso especial: Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, reglamento que fija, con absoluta precisión, las consecuencias de la falta de comunicación;

en fin, y llevando la argumentación al punto de los hechos determinantes que ofrece el POR 234/2020, no parece posible que el licitador de que se trata:

se limite a presentar el recurso en la AEAT dentro de plazo;

no comunique nunca la existencia del mismo al tribunal de contratación.

éste "... solo tuvo conocimiento del recurso 15 días después de que venciera el plazo de su interposición" (fundamento de derecho tercero, resolución del TACRC de 31 julio 2020).

No es ésta la *consecuencia pretendida* por el legislador de la Ley de Contratos del Sector Público. Por lo que también desde una perspectiva de finalidad de la norma entendemos disonante la postura jurídica del recurrente *versus* normativa legal aplicable.

2.- "... o, acuerde, en todo caso, su inaplicación al amparo del artículo 6 de la LOPJ" (suplico, escrito de demanda).

Dado lo expuesto en el punto anterior, ya no es necesario detenerse en un motivo que Vialterra Infraestructuras S.L. desarrolla con amplitud en su demanda: la de ilegalidad del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

La Sala asume, con lo que ha detallado en ese primer punto expositivo del fundamento de derecho tercero de la sentencia, que esta norma reglamentaria se acomoda a las exigencias legales y constitucionales aplicables (también las que derivan del efecto útil de la directiva comunitaria invocada en las páginas 23 y siguientes del escrito de demanda). Por lo que rechazamos la segunda pretensión que aparece en el suplico del escrito de demanda.

Y teniendo en cuenta que el TSJCV no es el tribunal competente para anular el reglamento de 11 septiembre 2015:

"... b) Declare nulo el artículo 18 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre".

La competencia para la invalidez de esta norma la ostenta el Tribunal Supremo.

Lo que habría hecho la Sala sería *inaplicarla* disposición reglamentaria de que se trata, con subsiguiente planteamiento de la cuestión de legalidad al Tribunal Supremo:

"... deberá plantear la cuestión de legalidad ante el Tribunal competente para conocer del recurso directo contra la disposición" (artículo 27 Ley Jurisdiccional).

3.- "... El TACRC ya tenía conocimiento de la interposición del recurso antes incluso del vencimiento del plazo" (página 21ª, escrito de demanda).

a.- Éste es el título sobre el que actúa el fundamento de derecho sexto de la demanda. En él se mantiene que:

"...el expediente acredita que el TACRC tenía conocimiento de la interposición del recurso al menos el día 30 de junio de 2020, último día del vencimiento del plazo, pues, como consta acreditado, en esa fecha la AEAT suscribió el escrito de remisión del recurso a requerimiento del TACRC (antecedente cuarto de la demanda)" (página 22ª).

Y en este antecedente se remite al texto del escrito remitido, en esa fecha (30/06/2020; lo que supondría que estuviese dentro del plazo de presentación del recurso especial), por parte de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales:

"Adjunto se remite la documentación relativa a Vialterra Infraestructuras, S.A. a cuyo contenido se accede (...) Esta documentación se remite en formato Pendrive, al ser imposible su envío por el SIR (...) dado que su tamaño en "bytes" es superior al permitido. Y ES LA DOCUMENTACIÓN REQUERIDA asociada al RGS 105206 2020 (RGE 52002680 2020) de cuyo envío a ese Tribunal adjuntamos justificante".

Ante los datos que constan en este escrito, es claro que el mismo no tiene mayor vínculo con el recurso especial que vertebra el litigio abierto en el procedimiento ordinario.

Del tenor y de las palabras utilizadas en la comunicación no se deriva, en absoluto, que se trate del escrito inicial de formulación de un recurso especial contra un acuerdo procedente del Ayuntamiento de Mislata:

"Adjunto se remite la documentación relativa a Vialterra Infraestructuras, S.A. a cuyo contenido se accede (...) Esta documentación se remite en formato Pendrive, al ser imposible su envío por el SIR (...) dado que su tamaño en "bytes" es superior al permitido. Y ES LA DOCUMENTACIÓN REQUERIDA asociada al RGS 105206 2020 (RGE 52002680 2020)".

Habla de "documentación requerida", lo que no casa con la formulación *ab initio* de un recurso especial frente a la decisión de 05/06/2020.

Téngase en cuenta que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de ninguna forma asumió que hubiese remitido el "requerimiento" de que se trata a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, vinculada con el objeto de enjuiciamiento del procedimiento ordinario 234/2020 en la fecha referida por el escrito de demanda:

"... el TACRC ya tenía conocimiento el día 30 de junio de 2020 de la interposición del recurso" (página 5ª, demanda).

Tiene más sentido la alegación que el Ayuntamiento de Mislata efectúa en su escrito de conclusiones:

"... pues lo que se pretende de contrario que sea notificación tras el registro del recurso en el registro de la Agencia Tributaria no fue más que una mención dentro del expediente de la medida cautelar, también interpuesta por Vialterra varios días antes" (página 1ª).

b.- Por lo demás (lo que es también muy relevante) Vialterra Infraestructuras S.L. no ha sido capaz de buscar el *entronque* entre tal envío de documentación y la presentación del recurso especial que esta sociedad articuló frente a una decisión del Ayuntamiento de Mislata, de 5 junio 2020, que modifica el vínculo existente entre los contendientes:

"Obra denominada reforma, adaptación y ampliación de dos edificios para su uso como residencia de mayores y centro de día".

Se limita a afirmar que:

"... No podemos saber, pues nada se indica, qué documento o documentos llegaron al TACRS, pero es evidente que el TACRC conocía de la interposición del recurso pues solo así se explica el requerimiento que, al día siguiente de su presentación hace el TACRC a la AEAT para que le envíe toda la documentación en un pendrive" (página 5ª, escrito de demanda).

De conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 Ley Jurisdiccional, se imponen las costas procesales causadas en los autos a la parte demandante. Éstas alcanzan una cuantía económica de 3.000 €, por todos los conceptos.

TERCERO.-Notificada a las partes la sentencia que resolvió el recurso contencioso administrativo, preparó recurso de casación contra ella la representación procesal de la entidad Vialterra Infraestructuras, S.L., siendo admitido a trámite el recurso por auto de la Sección Primera de esta Sala de fecha 23 de febrero de 2023 en el que, asimismo, se acuerda la remisión de las actuaciones a la Sección Cuarta.

En la parte dispositiva del auto de admisión se acuerda, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

<< SEGUNDO.- La cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la que sigue: Si procede declarar extemporáneo el recurso especial en materia de contratación cuando, habiéndose presentado el mismo en un registro de los previstos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común, no se hubiera realizado la comunicación establecida en el art. 51.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en el mismo día o, en todo caso, dentro del plazo previsto para su presentación.

TERCERO.- Identificar como normas jurídicas que serán objeto de interpretación el artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público en relación con el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común y el artículo 18 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA>>.

CUARTO.-Mediante providencia de la Sección 4ª de 10 de marzo 2023 se acuerda que, de conformidad con el acuerdo de la Presidencia de la Sala de fecha 30 de mayo de 2022, pasen las actuaciones a la Sección 3ª para que continúe en ésta la sustanciación del recurso de casación.

QUINTO.-La representación procesal de Vialterra Infraestructuras, S.L., formalizó la interposición de su recurso de casación mediante escrito de fecha 12 de abril de 2023 en el que, tras exponer los argumentos y motivos de impugnación a los que luego nos referiremos, termina que esta Sala del Tribunal Supremo dicte sentencia por la que: (1) revoque la sentencia recurrida; (2) acuerde estimar el recurso contencioso-administrativo; (3) como consecuencia de todo lo anterior, declare nula la resolución del TACRC de 31 de julio de 2020, con todos los efectos inherentes a dicha declaración, entre ellos el de tener por admitido el recurso especial interpuesto por la recurrente.

SEXTO.-Mediante providencia de 19 de abril de 2023 se tuvo por interpuesto el recurso formulado por la entidad recurrente y se dio traslado a las partes recurridas para que pudiesen formular su oposición.

SÉPTIMO.-La representación procesal del Ayuntamiento de Mislata formalizó su oposición al recurso aduciendo las razones que más adelante reseñaremos; y termina su escrito solicitando que se dicte sentencia por la que se proceda a la desestimación del recurso de casación, con las demás declaraciones que procedan conforme a ley.

OCTAVO.-Mediante providencia de 2 de diciembre de 2024 se acordó no haber lugar a la celebración de vista y quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo; fijándose finalmente al efecto el día 25 de febrero de 2025, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-Objeto del recurso de casación.

El presente recurso de casación nº 7083/2021 lo interpone la representación de la entidad Vialterra Infraestructuras S.L. contra la sentencia nº 472/2021, de 1 de junio de 2021, de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (procedimiento ordinario nº 234/2020).

Como hemos visto en el antecedente primero, la sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, ahora recurrida en casación, desestima el recurso contencioso-administrativo dirigido interpuesto por Vialterra Infraestructuras S.L. contra la resolución nº 859/2020, de 31 de julio de 2020, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que acordó inadmitir por extemporáneo el recurso especial interpuesto contra la resolución del Ayuntamiento de Mislata de 5 de junio de 2020 por la que se acuerda aprobar la modificación del contrato "Obra denominada Reforma, adaptación y ampliación de dos edificios para su uso como residencia de mayores y centro de día" (expediente 18-O-07).

En el antecedente segundo hemos reseñado las razones de la Sala de instancia para fundamentar la desestimación del recurso contencioso-administrativo. Procede entonces que entremos a examinar las cuestiones suscitadas en casación, en particular la señalada en el auto de admisión del presente recurso.

SEGUNDO.-Cuestión que reviste interés casacional y normas jurídicas que resultan de aplicación.

Como hemos visto en el antecedente tercero, el auto de la Sección Primera de esta Sala de 23 de febrero de 2023 señala que cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la que sigue: Si procede declarar extemporáneo el recurso especial en materia de contratación cuando, habiéndose presentado el mismo en un registro de los previstos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común, no se hubiera realizado la comunicación establecida en el artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en el mismo día o, en todo caso, dentro del plazo previsto para su presentación.

El auto identifica como normas jurídicas que serán objeto de interpretación: artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público en relación con el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común y el artículo 18 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre. Todo ello, indica el propio auto, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Pues bien, de conformidad con lo previsto en este último inciso, habremos de tomar en consideración, además de las normas que señala el auto de admisión del recurso, otros preceptos del Reglamento aprobado por Real Decreto 814/2015 al que acabamos de referirnos, en particular sus artículos 1 y 2.1. Y en relación con la regulación legal del "recurso especial en materia de contratación" que estaba entonces vigente, y a la que sirvió de desarrollo el citado Real Decreto 814/2015, nos referiremos también texto refundido de la Ley de

Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en particular a su artículo 44.3.

Veamos lo que establecen los preceptos citados:

· Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (artículo 44.3).

Sobre el procedimiento del "recurso especial en materia de contratación" regulado en los artículos 40 y siguientes de este texto refundido de 2011, y, en particular, en lo que se refiere al lugar de presentación del escrito de interposición del recurso especial, el artículo 44.3 disponía:

<<Artículo 44. Iniciación del procedimiento y plazo de interposición.

1.

[...]

3. La presentación del escrito de interposición deberá hacerse necesariamente en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso. [...]>>.

· Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (artículos 1, 2.1 y 18).

<<Artículo 1. Objeto.

El presente Reglamento tiene por objeto:

a) El establecimiento de las normas que regulan la constitución, composición y régimen jurídico del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

b) El desarrollo de la regulación del procedimiento del recurso especial en materia de contratación contenida en el Libro I, Capítulo VI, del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, de las reclamaciones reguladas en el Título VII de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, así como de las cuestiones de nulidad reguladas en ambas leyes.

c) La regulación de la utilización de medios electrónicos en la tramitación de los procedimientos referidos en el apartado anterior y cuya competencia corresponda al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, incluidas las notificaciones, comunicaciones y el acceso a ellos>>.

<<Artículo 2. Régimen jurídico.

1. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales se regirá por lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y por la normas del presente reglamento. En lo no previsto expresamente en ellos serán de aplicación las disposiciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. [...]>>

<<Artículo 18. Lugar de presentación.

El recurso especial en materia de contratación y las cuestiones de nulidad al amparo del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público solo podrá presentarse en el registro del órgano de contratación o en el del órgano administrativo competente para resolverlos. La reclamación del artículo 101 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre y las cuestiones de nulidad al amparo de la Ley citada solo podrán presentarse en el registro del órgano administrativo competente para resolverlas.

La presentación en las oficinas de correos o en cualquier registro administrativo distinto de los mencionados en el apartado anterior no interrumpirá el plazo de presentación. En tales casos, el recurso, la reclamación o la cuestión de nulidad se entenderán interpuestos el día en que entren en el registro del órgano de contratación o en el del órgano administrativo competente para resolverlo, según proceda.

No obstante, cuando en el mismo día de la presentación se remita al órgano administrativo competente para resolverlo o al órgano de contratación en su caso copia del escrito en formato electrónico, se considerará como fecha de entrada del mismo, la que corresponda a la recepción de la mencionada copia>>.

· Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (artículo 51.3).

<<Artículo 51. Forma y lugar de interposición del recurso especial.

1.

[...]

3. El escrito de interposición podrá presentarse en los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Asimismo, podrá presentarse en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso.

Los escritos presentados en registros distintos de los dos citados específicamente en el párrafo anterior, deberán comunicarse al Tribunal de manera inmediata y de la forma más rápida posible. [...]>>

· Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (artículo 16.4).

<<Artículo 16. Registros.

1.-

[...]

4. Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.

b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.

c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.

d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.

e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros. [...]>>.

TERCERO.-Posicionamiento de las partes.

1/La representación procesal de la recurrente, Vialterra Infraestructuras, S.L., reprocha a la sentencia recurrida las siguientes infracciones:

A.- Infracción de los artículos 51.3 LCSP y 16.4 Ley 39/2015 (LPA), y de la doctrina jurisprudencial.

Vialterra cumplió con su obligación de presentar el recurso en plazo en uno de los registros habilitados por la LCSP, sin agotar siquiera el plazo legal. El registro electrónico de la AEAT está habilitado por el artículo 51.3 de la LCSP-2017. Aquella entidad de Derecho público cuenta con una subsele electrónica, a la que puede accederse a través del registro electrónico del Ministerio de Hacienda, Departamento al que está adscrito también el TACRC, y a cuya subsele electrónica se accede también a través del registro electrónico de aquel Ministerio. Presentado el recurso en la subsele electrónica de la AEAT, esta entidad (como acreditó la prueba practicada y exponemos más adelante) puso en conocimiento del TACRC el recurso (como veremos, hasta en dos ocasiones), remitiéndole la documentación del recurso el mismo día que vencía el plazo de interposición. Si la comunicación no se hubiera practicado ninguna consecuencia aflictiva puede recaer en Vialterra por las razones ya expuestas; pero es que, además, la remisión del recurso a su destinatario recaía, por Ley, en el responsable del registro de la AEAT, que es lo que efectivamente hizo.

En consecuencia, entendemos que la Sentencia recurrida debe revocarse, por infracción del art. 51.3 de la LCSP, del art. 16.4 de la LPA, y de la doctrina jurisprudencial y constitucional.

B.- Infracción de los artículos 24.1 de la Constitución, 51.3 de la LCSP, 2 del CC y 6 de la LOPJ y de la doctrina del Tribunal Constitucional. La causa de inadmisión no está prevista en la Ley. El artículo 18 del Real Decreto 814/2015 está derogado.

No es posible aplicar, como concluye la sentencia, una previsión reglamentaria (artículo 18 del Real Decreto 814/2015) que ha de entenderse derogada, en tanto que fue aprobada al amparo de un régimen normativo (artículo 44.3 del TRLCSP-2011) que ya no se mantiene en la legislación vigente (artículo 51.3 de la LCSP-2017), que no solo ya no dispone que deba "necesariamente"interponerse el recurso en el registro del órgano de contratación o del TACRC, sino que además habilita, de manera expresa y con carácter general, la presentación en cualquiera de los registros a los que alude ese artículo 51.3.

En consecuencia, entendemos que la sentencia recurrida debe ser revocada, por infracción del artículo 24.1 de la Constitución, que impide aplicar causas de inadmisión inexistentes y que no estén expresamente previstas en la Ley; asimismo, la sentencia debió entender derogado el artículo 18 del Real Decreto 814/2015, a consecuencia de la entrada en vigor del artículo 51.3 de la LCSP, por lo que la sentencia recurrida infringe el artículo 2.2 del CC.

C.- Privación a la Directiva 89/665/CEE, del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, de su efecto útil y del principio de neutralidad.

La sentencia recurrida está haciendo más gravosa la presentación del recurso especial que la de los recursos administrativos que prevé el ordenamiento jurídico español. La LCSP también prevé en su artículo 45.4 la posibilidad de interponer los recursos administrativos de la LPA, y en cualquiera de los registros que regula en su artículo 16.4; pero para evitar la extemporaneidad no exige comunicar en plazo la interposición del recurso al órgano competente para resolverlo en el caso de no presentarlo en su registro.

En consecuencia, entendemos que procede revocar la sentencia recurrida por infracción de los principios de eficacia útil de las Directivas y del principio de neutralidad del Derecho europeo.

D.- Infracción del artículo 24.1 de la Constitución, de la doctrina constitucional y jurisprudencial, del artículo 51.3 de la LCSP y del artículo 217.1 a 3 de la LEC. Errónea valoración de la prueba. Infracción del principio de la carga de la prueba.

La sentencia recurrida pretende corregir la inactividad probatoria de la Administración oponiendo un hecho obstativo que ni siquiera está acreditado en el Procedimiento Ordinario, privando de toda eficacia probatoria a la declaración de la AEAT, oponiendo que el TACRC <<de ninguna forma asumió que hubiese emitido el "requerimiento" de que se trata a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria>>.

No consta una sola prueba en el Procedimiento Ordinario que sustente la afirmación que hace la sentencia. Ni una sola declaración del TACRC que pruebe que ese tribunal administrativo niegue haber requerido la documentación del recurso a la AEAT. Y es evidente que, de haber sido cierto lo que afirma la sentencia, debió acreditarlo la Administración; una vez que Vialterra prueba con la documentación obrante en autos que el requerimiento del TACRC existe (así lo afirma expresamente la AEAT), no se le puede obligar a probar, también, la ausencia del hecho obstativo que opone la sentencia recurrida.

En consecuencia, entendemos que la sentencia que recurrimos infringe los artículos 24.1 de la Constitución, 51.3 de la LCSP y 217.1 a 3 de la LEC.

En consonancia con lo expuesto, la recurrente postula que este Tribunal Supremo establezca la siguiente doctrina:

Primero. Que, presentado el recurso especial en cualquiera de los registros habilitados por el artículo 51.3 de la LCSP, se entiende como plazo de presentación del recurso el de entrada del escrito en cualquiera de los indicados registros y, en consecuencia, se tiene por interrumpido el plazo de interposición del recurso especial previsto en la LCSP.

Segundo. Que la comunicación a la que alude el artículo 51.3 de la LCSP, dirigida al órgano competente para resolver el recurso o al órgano de contratación, no constituye condición de eficacia para la interrupción del plazo en los casos en los que el recurso especial se presente en cualquiera de los registros habilitados en el citado precepto legal, pero distintos de los registros de los dos órganos antes mencionados.

Tercero. Que la comunicación a la que se refiere el artículo 51.3 de la LCSP, dirigida al órgano de contratación o el competente para resolver el recurso especial, ha de ser realizada por el órgano o entidad responsable del registro en el que se ha presentado el recurso especial. Y en caso de no hacerlo inmediatamente tal circunstancia no puede constituir una causa de inadmisión del recurso especial presentado en plazo en el registro de dicho órgano o entidad.

Por todo ello, como vimos en el antecedente quinto, termina el escrito solicitando que esta Sala del Tribunal Supremo dicte sentencia por la que: (1) revoque la sentencia recurrida; (2) acuerde estimar el recurso contencioso-administrativo; (3) como consecuencia de todo lo anterior, declare nula la resolución del TACRC de 31 de julio de 2020, con todos los efectos inherentes a dicha declaración, entre ellos el de tener por admitido el recurso especial interpuesto por la recurrente.

2/La representación procesal del Ayuntamiento de Mislata sustenta su oposición al recurso en los siguientes postulados:

A.- En cuanto al primer motivo, la comunicación exigida en el artículo 51.3 LCSP no es "accesoria", como afirma el recurrente, sino que es un requisito adicional, complementario, contemplado expresamente en una norma

con rango de ley, cuya ratio deriva del carácter especial de este recurso contractual. Recordemos que tiene carácter optativo y naturaleza estrictamente administrativa. Su regulación propia y singular está justificada en razón de la función que tiene que cumplir. En tanto que requisito adicional inserto en una regulación especial, la exigencia de comunicación del artículo 51.3 debe prevalecer y desplazar en su aplicación a la norma general del artículo 16.4 de la Ley 39/2015 PACAP, pues en otro caso simplemente perdería su sentido esta regulación especial. Si al final la regulación general común prevalece sobre la especial, que es en definitiva lo que reclama el recurrente, entonces carece de sentido establecer una regulación especial.

La interpretación que efectúa la Sala valenciana no vacía de contenido el primer inciso del artículo 51.3 LCSP. Al contrario, la interpretación que propugna la actora, en cuanto a dar prevalencia a la regulación general común frente a la LCSP, no sólo vaciaría de contenido el citado artículo 51.3 sino que invalidaría y dejaría sin efecto todo el sistema del recurso especial en materia de contratación.

Rechazamos igualmente que la sentencia de la Sala del TSJ sea contraria a la doctrina constitucional de interpretación favorable al derecho de acceso a los recursos. Es cierto que el TC ha declarado que "el derecho a la tutela judicial efectiva puede verse conculcado por aquellas normas que impongan condiciones impeditivas u obstaculizadoras del acceso a la jurisdicción, siempre que los obstáculos legales sean innecesarios y excesivos y carezcan de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador en el marco de la Constitución." (entre otras, SSTC 4/1998 FJ 5º; 48/1995 FJ 2º; y 149/2016 FJ 5º). Sin embargo, en el caso que nos ocupa la exigencia de comunicación prevista en el artículo 51.3 LCSP no es desproporcionada, ni impeditiva ni obstaculizadora del acceso a la jurisdicción. Recordemos, una vez más, que el recurso especial es optativo, por tanto no dificulta en ningún caso el acceso a la jurisdicción. En la medida que en un proceso licitatorio concurren terceros interesados en la pronta resolución de la convocatoria, o en la medida que un contrato ya adjudicado requiere perturbar lo menos posible su ejecución en plazo, adquiere su fundamento y justificación este requisito formal que se impone al recurrente. No estamos pues ante una condición impeditiva ni obstaculizadora.

Por otra parte, la LCSP es de aplicación preferente a los procedimientos regulados en la misma, mientras que la Ley 39/2015 PAC-AP es sólo de aplicación subsidiaria. Así lo dispone expresamente la Disposición Final Cuarta LCSP.

De manera que, en rigor, no se plantea en este caso un conflicto normativo entre la LCSP y la Ley de procedimiento común. La norma de aplicación preferente es la LCSP, y sólo subsidiariamente procede aplicar la ley de procedimiento común. Lo cual significa que la ley de contratos desplaza en su aplicación a la ley de procedimiento en casos como el presente en los que la normativa contractual contiene una regulación específica. Por consiguiente, no existe un conflicto de leyes, en nuestra opinión. Así lo ha entendido la sentencia nº 322/2020, de 8 de julio de 2020 de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ Madrid, Sección 3ª, de la que el escrito reproduce el F.J. 3º.

B.- En cuanto al segundo motivo, negamos que concurra infracción del artículo 24.1 de la Constitución y que el artículo 18 del Real Decreto 814/2015 esté implícitamente derogado por contrario al artículo 51.3 LCSP; y ello por las razones que siguen:

En primer lugar, el criterio de la Sala del TSJCV no infringe de ninguna manera el artículo 24.1 de la Constitución. El derecho a la tutela judicial efectiva no se ha visto obstaculizado ni limitado por la decisión adoptada. Siendo su ejercicio potestativo y no obligatorio, el recurso especial no puede retrasar ni impedir la tutela judicial. La posible acción para la defensa de sus derechos ha estado siempre abierta y de hecho se ejerció y fue desestimada por la sentencia ahora recurrida en casación. Si la invocación de este motivo por el recurrente está referida no sólo a la tutela judicial directa, sino también indirecta, es decir como acción posterior a la resolución de los recursos administrativos, la conclusión ha de ser necesariamente la misma. Las condiciones y requisitos que regulan el recurso especial responden a su naturaleza y finalidad. Si se cumplen en la medida que se exige en la ley, no pueden considerarse obstáculos injustificados a la tutela judicial, sino antes al contrario, presupuestos procesales para interponer recursos judiciales. Lo que no acepta el recurrente es que exista una regulación especial en materia de recurso especial que se aparte de la regulación del procedimiento común. En el fondo de su posición late esta idea: no caben en el recurso especial requisitos adicionales o complementarios respecto al recurso administrativo ordinario. Pero lo cierto es que la exigencia de comunicación del artículo 51.3 LCSP está contenida en una norma con rango de ley. Y su alcance no admite dudas en cuanto a la voluntad objetiva de la misma. Por estas razones rechazamos que concurra infracción del artículo 24.1 CE.

En segundo lugar, tampoco podemos aceptar que el artículo 18 del Real Decreto 814/2015 esté implícitamente derogado por contrario al artículo 51.3 LCSP. Lo que hace el artículo 18 citado es desarrollar y complementar la voluntad legal en expresada en el artículo 51.3. En otros términos, el reglamento desarrolla y completa

la previsión legal, sin contradecir ni apartarse del mandato expresado en la ley. En este caso, el reglamento cumple su misión de desarrollo de la ley en los mismos términos configurados por la norma, conforme a lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley 39/2015 PAC-AP. La prueba de que el indicado Reglamento no está derogado es que el TACRC continúa dictando resoluciones en esa misma línea, por todas la de 27-4-2023, Recurso 327/2023. El Reglamento únicamente detalla cómo se ha de efectuar la comunicación, pero el requisito de la comunicación inmediata está previsto en la ley.

De otro lado, la disposición derogatoria de la Ley de Contratos del Sector Público no contiene una mención expresa al artículo 18 del Real Decreto 814/2015, cuando debió hacerlo si es que la voluntad de la ley hubiera sido derogar dicha norma. Por su parte, la disposición final octava de la misma ley autoriza al gobierno para *"dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en esta ley"*, de manera que la habilitación que efectúa a la norma reglamentaria es suficientemente amplia para considerar que el artículo 18 del Real Decreto 814/2015 tiene adecuada cobertura legal. Además, hay que tener en cuenta que el artículo 51 LCSP es un norma posterior y especial respecto a la Ley de procedimiento

C.- En lo que se refiere a la supuesta incompatibilidad con la Directiva 89/665 CEE, discrepamos igualmente de la posición del recurrente. La sentencia de la Sala valenciana aborda este motivo de impugnación y lo desestima de forma razonada. Por lo demás, esta invocación de la Directiva europea es puramente retórica, puesto que no se cita ningún precepto concreto de la misma que se considera vulnerado. Precisamente la ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, se promulga para trasponer al ordenamiento español las Directivas del Parlamento europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. La regulación legal contempla la preocupación por la eficacia y eficiencia en los procedimientos de recurso de conformidad con la Directiva citada. Por todo ello, concluimos que la sentencia de la Sala valenciana no se opone a la Directiva invocada por la empresa recurrente.

D.- En cuanto a la errónea valoración de la prueba alegada por el recurrente, efectuamos estas dos consideraciones. En primer lugar, la valoración de la prueba es una materia que, en principio, no puede ser revidada en casación. Se trata de una cuestión *"ad casum"*, sin interés casacional. Entiende el recurrente que es posible la revisión de la prueba en sede casacional en los casos que *"la apreciación de la prueba se ha realizado de modo arbitrario, irrazonable o conduce a resultados inverosímiles"*. Nada de eso ocurre en este supuesto, como se razona en el punto siguiente.

En segundo lugar, no es cierto que la AEAT comunicó al TACRC con fecha 30 de junio de 2020 la presentación del recurso. La empresa trata de confundir los conceptos. Esta cuestión quedó perfectamente aclarada en la sentencia recurrida. La supuesta comunicación remitida por la Agencia tributaria al TACRC no se refiere a la interposición del recurso especial sino a un escrito vinculado a la petición suspensiva del acuerdo de 5 de junio. En ningún caso se refiere a la comunicación del escrito inicial de formulación del recurso especial. Consideramos, en consecuencia, que debe desestimarse este motivo.

E.- Finalmente, en lo que se refiere al pronunciamiento que solicita el recurrente de que la comunicación a que se refiere el artículo 51.3 LCSP ha de ser realizada por la entidad responsable del registro en el que se ha presentado el recurso especial, la cuestión se aborda en la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Madrid de 8-7-2020, ya citada. El criterio del tribunal es que debe interpretarse que la obligación de comunicar al órgano competente el recurso presentado en un registro distinto ha de corresponder a la parte interesada, lo que encaja con la previsión del último párrafo del artículo 18 RPERMC que dispone: *"Cuando en el mismo día de la presentación se remita al órgano administrativo competente para resolverlo o al órgano de contratación, en su caso, copia del escrito en formato electrónico, se considerará como fecha de entrada del mismo la que corresponda a la recepción de la mencionada copia"*. La referencia que hace el precepto a la copia del escrito pone de manifiesto que la obligación de remisión al órgano competente es del interesado.

Por todo ello, según vimos en el antecedente séptimo, el Ayuntamiento de Mislata termina su escrito del solicitando que se dicte sentencia por la que se proceda a la desestimación del recurso de casación, con las demás declaraciones que procedan conforme a ley.

CUARTO.-Criterio de esta Sala.

Sobre los diferentes aspectos de la controversia aquí planteada, el parecer de esta Sala queda reflejado en los siguientes apartados:

1/ No podemos compartir la alegación de la recurrente sobre vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la Constitución), pues, teniendo en cuenta que el recurso especial en materia de contratación tiene carácter potestativo y no obligatorio, su inadmisión, lo mismo que su no interposición, no

impide ni limita el acceso a la impugnación en vía jurisdiccional; de manera que no cabe considerar lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva.

2/ Tampoco podemos asumir el alegato en el que invoca la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras.

La representación de Vialterra Infraestructuras, S.L. afirma que la sentencia recurrida, y la interpretación que en ella se hace de las normas del ordenamiento interno, priva a la citada Directiva 89/665/CEE de su efecto útil y del principio de neutralidad. Pero esta alegación genérica carece de consistencia, al no contar con el necesario desarrollo argumental.

La recurrente aduce que la sentencia hace más gravosa la presentación del recurso especial en materia de contratación que la de otros recursos previstos en el ordenamiento jurídico español; pero en la escueta formulación de ese alegato no acierta a explicar de qué forma y en qué medida ese diferente trato entre diversas modalidades de recursos administrativos contempladas en la legislación interna incide en el efecto útil de la Directiva 89/665/CEE.

3/ En el escrito de interposición del recurso de casación la representación de Vialterra Infraestructuras, S.L. afirma que una vez presentado su escrito -recurso especial en materia de contratación- en la subselección electrónica de la AEAT, lo puso en conocimiento del Tribunal Administrativo Central de Recursos (TACRC) remitiéndole la documentación del recurso el mismo día que vencía el plazo de interposición. Sin embargo, esta alegación de la recurrente no puede ser asumida pues contradice el relato fáctico de la sentencia.

En efecto, la sentencia recurrida, en su F.J. 3º, reproduce y hace suyo un fragmento de la resolución del tribunal administrativo en la que se dice lo siguiente: <<...En el presente caso, el recurrente presentó el recurso especial en la plataforma electrónica de la Agencia Tributaria el día 29 de junio de 2020, sin que avisara de ello al Tribunal de manera inmediata - quien recibió el recurso especial el día 14 de julio de 2020, por registro electrónico, mismo día en que le fue remitido por la AEAT. Dicho de otro modo, no consta que se haya efectuado comunicación alguna dentro del plazo previsto para su presentación -pues este Tribunal solo tuvo conocimiento del recurso 15 días después de que venciera el plazo de su interposición"...>>. Y más adelante, el mismo F.J. 3º de la sentencia explica que, si bien hay constancia de una comunicación que se dirigió al TACRC, tal comunicación no se refería a la presentación del recurso especial sino al hecho de haberse solicitado una determinada medida cautelar. Por tanto, no se trataba de la comunicación requerida en el artículo 18.1 Real Decreto 814/2015, que ahora pasamos a examinar. Y es esta una apreciación fáctica de la sentencia que, claro es, no puede ser corregida ahora en casación.

4/ Como antes hemos visto, el artículo 18.1 Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, establece que el recurso especial en materia de contratación solo puede presentarse en el registro del órgano de contratación o en el del órgano administrativo competente para resolverlos; y que la presentación del recurso en las oficinas de correos, o en cualquier registro administrativo distinto de aquellos que se acaba de mencionar no interrumpirá el plazo de presentación, de manera que en tales casos el recurso se entenderá interpuesto el día en que entre en el registro del órgano de contratación o en el del órgano administrativo competente para resolverlo, según proceda. No obstante -señala también el precepto- cuando en el mismo día de la presentación se remita al órgano administrativo competente para resolverlo o al órgano de contratación copia del escrito en formato electrónico, se considerará como fecha de entrada del mismo la que corresponda a la recepción de la mencionada copia.

Ahora bien, tiene razón la parte recurrente cuando señala que esta regulación reglamentaria a la que acabamos de referirnos (artículo 18.1 del Real Decreto 814/2015) fue aprobada al amparo de un régimen normativo de rango legal en el que se disponía que *"La presentación del escrito de interposición deberá hacerse necesariamente en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso"*(artículo 44.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre). Pero sucede que esa regulación contenida en el texto refundido de 2011 resultó sustancialmente modificada en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, cuyo artículo 51.3 dispone: << (...) 3. El escrito de interposición podrá presentarse en los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas . Asimismo, podrá presentarse en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso>>. Y añade ese mismo apartado 3 en su párrafo segundo: <<Los escritos presentados en registros distintos de los dos citados específicamente en el párrafo anterior, deberán comunicarse al Tribunal de manera inmediata y de la forma más rápida posible [...]>>.

5/ Vemos así que, si bien el artículo 18.1 del Real Decreto 814/2015 encontraba respaldo en el precepto de rango legal al que servía de desarrollo (artículo 44.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011), la disposición reglamentaria no resulta conciliable con el precepto legal sobrevenido (artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público), que en este concreto punto fija una regla sustancialmente distinta a la de la regulación legal anterior, permitiendo de forma amplia la presentación del recurso especial en cualquiera de los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En consecuencia, en la medida en que lo dispuesto en el artículo 18.1 del Real Decreto 814/2015 no resulta compatible con los preceptos de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en particular con el citado artículo 51.3 de dicha Ley, el precepto reglamentario debe entenderse derogado en virtud de a disposición derogatoria de la propia Ley 9/2007 (*<<Queda derogado el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente Ley>>*).

6/ Es cierto que la regulación del procedimiento administrativo común -Ley 39/2015, de 1 de octubre- tiene aquí el carácter de norma de aplicación subsidiaria (disposición final cuarta de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público); de manera que sus preceptos sólo resultan de aplicación en lo no previsto en la normativa específica de la contratación administrativa, y, en particular, en la regulación que en esta se hace del recurso especial al que nos venimos refiriendo.

Sin embargo, debe notarse que la regulación contenida en Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, introdujo con respecto a la regulación anterior un cambio significativo, sin duda más acorde con la normativa del procedimiento administrativo común establecida en la Ley 39/2015, pues, frente a la estricta determinación del artículo 44.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011, en cuya virtud la presentación del escrito de interposición del recurso especial debía hacerse necesariamente en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso, la nueva regulación de este recurso especial en materia de contratación administrativa, contenida en el artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, permite la presentación del recurso especial en cualquiera de los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Es claro, por tanto, que en el punto relativo al lugar de presentación del recurso especial en materia de contratación administrativa la voluntad del legislador ha sido la de concordar la regulación específica de dicho recurso con el régimen establecido a la legislación del procedimiento administrativo común. Y la constatación de esa voluntad de aproximación a la normativa del procedimiento común no puede ser ignorada a la hora de solventar las dudas interpretativas que susciten los preceptos a los que nos venimos refiriendo, en particular el citado artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

7/ Según el Ayuntamiento de Mislata, la interpretación que propugna la recurrente, al dar prevalencia a la regulación general común frente a la Ley de Contratos del Sector Público, no sólo vaciaría de contenido el citado artículo 51.3 sino que invalidaría y dejaría sin efecto todo el sistema del recurso especial en materia de contratación. Sin embargo, acabamos de señalar que no se trata aquí de dar preferencia a la aplicación de la norma procedimental común (de aplicación subsidiaria) sobre la regulación específica en materia de contratación administrativa sino que es la propia legislación de contratos del sector público (artículo 51.3 de la Ley 9/2017) la que, aproximándose a aquella regulación del procedimiento administrativo común, permite expresamente que el recurso especial en materia de contratación se presente en cualquiera de los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Por lo demás, la representación del Ayuntamiento no ha explicado por qué razón habríamos de considerar que tal aproximación a la norma procedimental común *"...no sólo vaciaría de contenido el citado artículo 51.3 sino que invalidaría y dejaría sin efecto todo el sistema del recurso especial en materia de contratación"*(escrito de oposición al recurso, página 8, primer párrafo).

8/ Como hemos visto, el artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, establece en su párrafo segundo que cuando los escritos se presenten en registros distintos a los del órgano de contratación o el órgano competente para la resolución del recurso, *"...deberán comunicarse al Tribunal de manera inmediata y de la forma más rápida posible"*. Ahora bien, el precepto legal no especifica si esta comunicación dirigida al Tribunal Administrativo de Recursos ha de hacerla el propio interesado (promotor del recurso) o el órgano administrativo en cuyo registro haya sido presentado el escrito. Y tampoco determina el precepto qué consecuencias se derivan del hecho de que no se remita la comunicación o esta no se haga de manera inmediata.

En cuanto a lo primero, esta Sala considera que, aunque la norma legal no lo afirma de forma clara y directa, los antecedentes normativos del artículo 51.3 de la Ley 9/2017, esto es, los artículos 44.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011 y 18.1 del Real Decreto 814/2015, a los que antes nos hemos

referido, llevan a considerar que la carga de comunicar al Tribunal Administrativo de Recursos la interposición del recurso recae sobre el propio interesado que lo promueve y no sobre el órgano administrativo en cuyo registro se ha presentado el escrito.

En cuanto a las consecuencias que pueden derivarse del hecho de que no se remita la comunicación o esta no se haga de manera inmediata, debe notarse, ante todo, que en la regulación vigente el escrito de interposición puede presentarse en los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público), de manera que, la presentación del escrito hecha en plazo en cualquiera de esos lugares en ningún caso podrá ser tachada de extemporánea, aunque la entrada del escrito en el Tribunal Administrativo de Recursos tenga lugar después de vencido el plazo de interposición.

Podrá haber existido un incumplimiento del deber de comunicar -de manera inmediata y de la forma más rápida posible- la interposición del recurso al citado Tribunal Administrativo; y tal incumplimiento o el cumplimiento tardío de ese deber formal, que en buena medida es vestigio de una regulación anterior a la que ya nos hemos referido, puede tener determinadas consecuencias, como serían las relacionadas con el momento en que el interesado puede tener acceso al expediente de contratación (artículo 52 de la Ley 9/2017) o con el momento en que empiezan a materializarse los efectos derivados de la interposición del recurso, por ejemplo el de quedar en suspenso la tramitación del procedimiento cuando el acto recurrido sea el de adjudicación (artículo 53 de la Ley 9/2017). Pero el incumplimiento o cumplimiento tardío del deber de comunicación al que nos venimos refiriendo no puede traer como resultado que el recurso sea considerado extemporáneo pues, partiendo de que la regulación legal aplicable al caso admite expresamente que el escrito de interposición se presente en cualquiera de los lugares a los que se refiere el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, la inadmisión del recurso por razón de extemporaneidad sería una consecuencia desmedida, contraria al principio de proporcionalidad, y vulneradora de lo dispuesto en el artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

QUINTO.-Respuesta de la Sala a la cuestión de interés casacional.

Por las razones expuestas en el apartado anterior, y a fin de dar respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión del recurso, procede que declaramos lo que sigue.

1/ En lo que se refiere al lugar de presentación del recurso especial en materia de contratación, lo establecido en el artículo 18.1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, encontraba respaldo en el precepto de rango legal al que servía de desarrollo (artículo 44.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011); pero aquella norma reglamentaria no resulta conciliable con el precepto legal sobrevenido (artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público), que en este concreto punto fija una regla sustancialmente distinta a la de la regulación legal anterior, permitiendo de forma amplia la presentación del recurso especial en cualquiera de los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

2/ En consecuencia, en la medida en que lo dispuesto en el artículo 18.1 del Real Decreto 814/2015 no resulta compatible con los preceptos de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en particular con el citado artículo 51.3 de dicha Ley, el precepto reglamentario debe entenderse derogado en virtud de a disposición derogatoria de la propia Ley 9/2007.

3/ Como vestigio de la regulación anterior, el artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, establece en su párrafo segundo que cuando los escritos se presenten en registros distintos a los del órgano de contratación o el órgano competente para la resolución del recurso, "...deberán comunicarse al Tribunal de manera inmediata y de la forma más rápida posible". Ahora bien, aceptando que esa carga de comunicar la interposición del recurso al Tribunal Administrativo de Recursos recae sobre el propio interesado que lo promueve, si el recurso se presenta en plazo el incumplimiento o cumplimiento tardío del deber de comunicación no puede traer como resultado que el recurso especial en materia de contratación sea considerado extemporáneo, pues, partiendo de que la regulación legal aplicable admite expresamente que el escrito de interposición se presente en cualquiera de los lugares a los que se refiere el citado artículo 16.4 de la Ley 39/2015, la inadmisión del recurso por razón de extemporaneidad sería una consecuencia desmedida, contraria al principio de proporcionalidad, y vulneradora de lo dispuesto en el artículo 51.3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

SEXTO.-Resolución del recurso.

En consonancia con lo que llevamos expuesto, procede declarar haber lugar al recurso casación interpuesto por la representación procesal de Vialterra Infraestructuras S.L., contra la sentencia nº 472/2021, de 1 de junio

de 2021, de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (procedimiento ordinario nº 234/2020), que debe quedar anulada y sin efecto.

Una vez casada la sentencia recurrida, y entrando a resolver de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede que, con estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto en representación de Vialterra Infraestructuras S.L., anulemos la resolución 859/2020, de 31 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que inadmitió por extemporáneo el recurso especial en materia de contratación que Vialterra Infraestructuras S.L. interpuso contra una decisión del Ayuntamiento de Mislata de 5 junio 2020; debiendo ordenarse que se retrotraigan las actuaciones a fin de que Tribunal Administrativo de Recursos entre a examinar y resuelva en cuanto al fondo el mencionado recurso especial en materia de contratación.

SÉPTIMO.-Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede la imposición de las costas causadas en el presente recurso de casación. Y tampoco la imposición de las costas del proceso de instancia ni las del recurso de apelación, atendidas las dudas que planteaba la cuestión litigiosa y que se ponen de manifiesto por el distinto parecer que muestran la sentencia recaída en la instancia y la dictada ahora en casación.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico quinto:

1/ Ha lugar al recurso de casación 7083/2021 interpuesto en representación de la entidad VIALTERRA INFRAESTRUCTURAS S.L., contra la sentencia nº 472/2021, de 1 de junio de 2021, de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (procedimiento ordinario nº 234/2020), que ahora queda anulada y sin efecto.

2/ Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto en representación de VIALTERRA INFRAESTRUCTURAS S.L., contra la resolución 859/2020, de 31 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que inadmitió por extemporáneo el recurso especial en materia de contratación que Vialterra Infraestructuras S.L. interpuso contra la decisión del Ayuntamiento de Mislata de 5 junio 2020 por la que se acuerda aprobar la modificación del contrato "Obra denominada Reforma, adaptación y ampliación de dos edificios para su uso como residencia de mayores y centro de día" (expediente 18-O-07), anulándose la resolución impugnada en el proceso y ordenándose que se retrotraigan las actuaciones a fin de que Tribunal Administrativo de Recursos entre a examinar y resuelva en cuanto al fondo el mencionado recurso especial en materia de contratación.

3/ No se imponen las costas derivadas del recurso de casación, ni las del proceso de instancia, a ninguna de las partes.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.