

Recurso 365/2023
Resolución 430/2023
Sección Tercera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 8 de septiembre de 2023.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN DE AFECTADOS POR EL PROYECTO DE LA E. D. A. R. Y ASOCIACIÓN DE VERTIDOS DEL CASTILLO DE LOCUBÍN Y VENTAS DEL CARRIZAL (ADECASVEN)**, contra la resolución de aprobación del expediente, el anuncio de licitación de 12 de julio de 2023 y sus pliegos, en el procedimiento de licitación del contrato denominado “Obras de depuración en los municipios de Castillo de Locubín y los Villares (Jaén)” (Expte. CONTR 2023 236891), lote 1, promovido por Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 12 de julio de 2023, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato de obras indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 6.917.266,85 euros. Asimismo, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratación en la misma fecha.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. El 3 de agosto de 2023, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso, contra el anuncio de licitación, la resolución de aprobación del expediente, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), y el pliego de prescripciones técnicas (PPT).

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal se da traslado el 3 de agosto de 2023, al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado tras reiteración el día 8 de agosto, no fue recibido en este Órgano hasta el día 9 de agosto.

El 11 de agosto de 2023 se acordó la suspensión del procedimiento mediante la medida cautelar 87/2023.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

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

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *“Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”.*

Sobre la legitimación activa de las asociaciones existe abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, la cual se ha de entender igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

Con relación a la legitimación activa de las asociaciones de vecinos, se debe acudir a la regulación contenida en el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que en su artículo 24.1 establece que: *«los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados».*

En particular, en relación con las asociaciones que defienden intereses colectivos, la doctrina de este Tribunal considera que cabe afirmar su legitimación para recurrir frente a los pliegos de contratación en aquellos casos en



que el recurso se centra en aspectos que de forma efectiva puedan afectar a los intereses colectivos que representan, según se indique en sus estatutos. En todo caso es necesario que se acredite por el recurrente que la eventual estimación del recurso formulado afecta directamente a la esfera de los intereses colectivos que representan, intereses que deben ser concretos y no meramente hipotéticos.

En el supuesto analizado, la asociación recurrente, respecto a alguno de los actos impugnados pudiere tener, a priori, cierta incidencia en la esfera de los intereses representados y defendidos por la misma conforme a sus estatutos, lo que determinaría su interés legítimo para la interposición del presente recurso, sin perjuicio de lo que se examinará más adelante. La recurrente manifiesta una serie de errores en los pliegos que de ser ciertos podrían afectar a los licitadores interesados a participar en el procedimiento, si bien, en principio, nada tienen que ver con los intereses que defiende la asociación recurrente. No obstante, y a efectos de no impedir el acceso al recurso especial, existiendo dudas sobre la legitimación este Tribunal admite el mismo a efectos de examinar los otros requisitos de admisión del mismo.

TERCERO. Acto recurrible.

Procede analizar ahora si el acto impugnado es susceptible de recurso especial conforme a lo previsto en el artículo 44.2 del TRLCSP.

Al respecto, el artículo 44.2 del citado texto legal dispone que podrán ser objeto del recurso:

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

b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.

c) Los acuerdos de adjudicación.

d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la presente Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.

e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.

f) Los acuerdos de rescate de concesiones”.

En primer lugar, y sobre la cuestión relativa a la posible impugnación del acto administrativo por el que se acuerda el inicio del expediente, ha tenido la ocasión de pronunciarse el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, que en su Resolución 68/2013, de 8 de mayo, exponía lo siguiente: *“de acuerdo con el artículo 1 de la Directiva 2007/66, del Parlamento Europeo 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, el recurso especial en materia de contratación tiene como finalidad el garantizar la competencia entre las empresas que tengan interés en obtener un determinado contrato. Así se establece que:*

<<2. Los Estados miembros velarán por que no se produzcan discriminaciones entre las empresas que puedan alegar un perjuicio en el marco de un procedimiento de adjudicación de contrato a causa de la distinción que hace



la presente Directiva entre las normas nacionales que transponen el Derecho comunitario y las demás normas nacionales.

3. Los Estados Miembros velarán por que, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción>>.

Nuestra legislación ha seleccionado como recurribles a través de este recurso administrativo especial aquellos actos que pueden suponer una restricción indebida de la transparencia y la igualdad en la concurrencia entre licitadores que consagra la normativa de la UE. No se trata, en consecuencia, de depurar por esta vía todas las posibles infracciones que se hayan podido cometer en el procedimiento de contratación, que tendrán otras formas de tutela, bien sea la del artículo 39 del TRLCSP, bien el recurso administrativo o judicial procedente contra los actos que se trate”.

El artículo 44 de la LCSP delimita tanto los contratos como los actos que son susceptibles de impugnación a través del citado recurso especial y, entre éstos últimos, la Ley se refiere concretamente a los anuncios, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones de la contratación.

En el presente supuesto, la asociación dirige su recurso contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen la misma.

Observado el recurso, la fundamentación del mismo descansa en una cuestión que resulta ajena al ámbito competencial de este Tribunal, puesto que se discute la ubicación de la construcción de estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR) en el municipio de Castillo de Locubín y en su pedanía de Ventas del Carrizal.

Así se expone en el apartado “PRELIMINAR “cuando señala:

“Y ello porque la construcción de las dos EDAR, la de Castillo de Locubín y la de la Pedanía de Ventas de Carrizal, tal como están proyectadas lesionan los derechos de los vecinos, asociados, entre otros motivos por la cercanía de las instalaciones proyectadas de depuración, a las viviendas propiedad o residencia de los asociados. Solo a modo de ejemplo como muestras de errores del proyecto:

1. En Castillo de Locubín, se pretende construir la EDAR en algunos casos a menos de 50 metros de viviendas con la calificación catastral de uso residencial, lo que además de afectar a sus intereses económicos, afecta a algo mucho más importante, y es el derecho de los ciudadanos a vivir dignamente en sus domicilios, sin verse afectados por la emisión de gases, ruidos y otros efectos inherentes a la situación de una instalación como una EDAR en sus proximidades.

2. En Ventas de Carrizal, la situación es incluso más grave, ya que se pretende construir la instalación a escasos 30 metros del Núcleo de Población. La Memoria del Proyecto de esa Consejería dice a su pag. 18:

La parcela se encuentra a unos 1000 m de distancia del núcleo principal de población de Castillo de Locubín, según el trazado del camino recorrido, en la pedanía de Ventas del Carrizal, cuya referencia catastral es 23026A001001860000UW.

Ese Tribunal puede comprobar como en ese párrafo, ni se cita a Ventas de Carrizal, y habla de 1.000 m, 1 kilómetro, cuando es falso, y tiene hasta errores de identificación de la parcela catastral, ya que tal y como consta en Estudio Ambiental, la EDAR se pretende construir en ha parcela 23026A027001610000UH, que es la finca sita en Polígono 27, parcela 161, de 3,983 m2 con una proximidad inaceptable al núcleo urbano, ya que es adyacente, como vamos a acreditar en este recurso”.



Asimismo, se aprecia a lo largo del recurso cuando se alude al proyecto de la Estación depuradora de Aguas Residuales y a la descripción de “errores” en el proyecto y en la referencia a la conculcación del derecho a la intimidad y la inviabilidad del domicilio de los vecinos.

El verdadero objeto del recurso es un proyecto constructivo, y especialmente lo es el instrumento aprobatorio del mismo. En el presente supuesto el recurso se interpone materialmente contra el proyecto de obras, en este sentido, de conformidad con el artículo 231.1 de la LCSP en el proyecto de obras se define con precisión el objeto del contrato, por lo que el mismo es asimilable a los efectos del recurso especial en materia de contratación al pliego de prescripciones técnicas; es más, en la presente licitación consta en el índice el expediente un documento denominado “Diligencia Pliego de prescripciones técnicas”, en cuyo interior se afirma exclusivamente:

“DILIGENCIA DE CONSTATACIÓN

Que extendiendo yo, para hacer constar que los Pliegos de Prescripciones Técnicas de este expediente se corresponden con los incluidos en los proyectos que corresponden a cada Lote. A continuación, se consigna enlace para acceder a los proyectos:

<https://ficheros.juntadeandalucia.es/s/Pk7Hv3XAGXq7V1Z>.”

Es decir, se hace constar que el pliego de prescripciones técnicas está incluido en el proyecto de obra. Fue por tanto en aquel procedimiento donde la asociación, como parte interesada, debió presentar dichas alegaciones.

En este sentido, mediante la Resolución de 15 de febrero de 2021, por la que se aprueba el proyecto, publicada en el BOJA mediante anuncio de 18 de febrero de 2021, se hace alusión en el apartado segundo al “RESULTADO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA”, es decir, a las alegaciones presentadas al proyecto y a las respuestas dadas a las mismas, entre las que se encuentran las del propio Presidente de la Asociación recurrente y firmante del escrito de interposición del recurso, las cuales fueron desestimadas de forma motivada.

Contra la Resolución de 15 de febrero de 2021 (BOJA de 18 de febrero), que aprueba el proyecto constructivo no se interpuso ni recurso en vía administrativa y judicial por la Asociación recurrente. Esto consta en el informe del Coordinador Provincial de Aguas de 9 de agosto de 2023.

De este modo, las posibles infracciones relativas a la publicación del proyecto se entienden además que corresponde a una actuación preparatoria, y que las cuestiones alegadas son ajenas al ámbito de los documentos de la licitación que fueron realmente aprobados el 12 de julio.

En base a lo anterior, aunque es cierto que en el expediente se recoge que los pliegos de prescripciones técnicas se corresponden con los incluidos en los proyectos que corresponden a cada lote, lo cierto es que la recurrente no está atacando sustantivamente ninguno de los actos a que hace mención el artículo 44 de la LCSP, sino a un acto que forma parte de la fase preparatoria, en base a unas alegaciones que, según se ha puesto en evidencia y se ha citado, ya fueron puestas de relieve en el trámite de información pública y resueltas con ocasión del mismo.

En la página 3, 14 y 17 del recurso se indican los preceptos supuestamente infringidos, no obstante desde un punto de vista formal, ya que materialmente su contenido se dirige sobre cuestiones que quedan fuera del ámbito de competencias de este Tribunal: La recurrente manifiesta una serie de errores en los pliegos que de ser ciertos podrían afectar a los licitadores interesados a participar en el procedimiento pero que nada tienen que



ver con los intereses que defiende la asociación recurrente respecto de los que, además, tampoco se presenta prueba alguna conforme al artículo 51 de la LCSP. Materialmente se limita a cuestionar la idoneidad del proyecto.

Pues bien, por todo lo expuesto, no podemos sino concluir que la recurrente pretende, en vía de recurso especial, la revisión de un acto del que no compete a este Tribunal conocer de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la LCSP, y contra el que, como señala el propio órgano de contratación en su informe, cabría interponer únicamente recurso administrativo o contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional competente.

Por tanto, a la vista de lo expuesto, procede concluir que el acto impugnado no es susceptible de recurso especial.

CUARTO. Plazo de interposición.

A mayor abundamiento, hay que señalar que el escrito de recurso especial no se presentó ni en el Registro del órgano de contratación o en el de este Tribunal y en ese caso, aun si hubiera sido presentado en plazo, no se cumplió la condición necesaria para ser admitido, conforme establece el artículo 50.3 de la LCSP.

Se presentó en una oficina de correos el día 31 de julio de 2023. Hay una diligencia del Registro General de los Servicios Centrales de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos de fecha de 2 de agosto de 2023. El justificante de la aplicación “Bandeja”, informa de una comunicación desde dicho Registro al Tribunal el día 3 de agosto a las 7:58 horas, de una “carta certificada” transportada por valija interna.

Es decir, no llegó hasta el día 3 de agosto al Tribunal.

En este sentido, en cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 50.1.b) de la LCSP establece que «*El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*

(...)

b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante.

(...)

En los supuestos en que, de conformidad con lo establecido en el artículo 138.2 de la presente Ley, los pliegos no pudieran ser puestos a disposición por medios electrónicos, el plazo se computará a partir del día siguiente en que se hubieran entregado al recurrente (...).».

Aplicando lo anterior al presente supuesto, y sin perjuicio de la consideración de que el proyecto de obras resulta consentido, como actuación preparatoria, se ha de considerar que la puesta a disposición de los pliegos y del resto de documentación se realizó con la publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, el 12 de julio de 2023. Por lo tanto, según lo dispuesto en el ya citado apartado b) del artículo 50.1 de la LCSP, el plazo para la interposición del recurso finalizó el día 2 de agosto de 2023. En consecuencia, teniendo en cuenta que el recurso tuvo entrada en el Tribunal el 3 de agosto de 2023 ha de ser considerado extemporáneo. Este es el criterio mantenido por este Tribunal, entre otras, en la Resolución 239/2019, de 23 de julio, y por otros órganos de resolución de recursos, como el Tribunal



Administrativo Central de Recursos Contractuales (v.g., por todas, Resolución 142/2017, de 3 de febrero) o este Tribunal en la resolución 150/2020 de 1 de junio.

Sobre lo anterior se debe tener en cuenta que la LCSP establece en su artículo 51.3 que *«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.»*

Así pues, la LCSP configura tres posibilidades a la hora de presentar el escrito de interposición del recurso: en el registro del órgano de contratación, en el de este Tribunal, o 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, disponiendo además en el supuesto de que se utilice esta última opción una obligación, esto es, que la recurrente debe comunicarlo al Tribunal.

En este caso, la recurrente no presenta escrito en este Tribunal, comunicando la presentación del citado escrito, esta comunicación debía haberse producido el mismo día 2 de agosto o al menos dentro del plazo de interposición del recurso, de modo que el recurso puede presentarse en cualquier registro pero es extemporáneo si, como en el presente caso, presentándose en plazo en un registro distinto al del órgano de contratación o al del órgano competente para resolver, no se comunica al Tribunal en el mismo día o antes de que finalice el plazo de interposición.

En consecuencia, concurre causa de inadmisión del recurso de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 c) y d) de la LCSP, siendo competente este Tribunal para su apreciación de conformidad con el artículo 23 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre. La concurrencia de ambas causas de inadmisión expuestas impide entrar a conocer los motivos en que el mismo se sustenta.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por **ASOCIACIÓN DE AFECTADOS POR EL PROYECTO DE LA E. D. A. R. Y ASOCIACIÓN DE VERTIDOS DEL CASTILLO DE LOCUBÍN Y VENTAS DEL CARRIZAL (ADECASVEN)** contra la resolución de aprobación del expediente, el anuncio de licitación de 12 de julio de 2023 y sus pliegos, en el procedimiento de licitación del contrato denominado “Obras de depuración en los municipios de Castillo de Locubín y los Villares (Jaén)” (Expte. CONTR 2023 236891), lote 1, promovido por Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, al tratarse de un acto no susceptible de recurso especial en materia de contratación y haberse presentado fuera del plazo legal establecido para ello.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante Resolución M.C. 87/2023, de 11 de agosto de 2023.



TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

