

TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

RECURSO Nº.- 31 y 32/2021

RESOLUCIÓN Nº.- 31/2021

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES
DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA**

En Sevilla, a 15 de julio de 2021.

VISTOS los escritos por los que se interponen recursos especiales en materia de contratación, presentados por Daniel González Rojas, en representación de Izquierda Unida Los Verdes - Convocatoria por Andalucía, actuando en representación de la organización de la que es Coordinador Local y como concejal del Grupo Municipal de Adelante Sevilla, contra los anuncios de licitación y Pliegos que rigen la licitación de los procedimientos para la contratación de las "*Obras del Proyecto de Construcción del Metro Ligero del Centro de Sevilla. Tramo: San Bernardo – Centro Nervión*", Expte 2020/000780, y la "*Dirección de Obra, Coordinación de Seguridad y Salud, Control de Calidad de Recepción y Asistencia Técnica para la ejecución de los Proyectos de Construcción de "Plataforma Tranviaria" e Instalaciones del Mero Ligero del Centro de Sevilla. Tramo: San Bernardo – Centro Nervión*", Expte 2020/000781, tramitados por el Servicio Administrativo de Tráfico y Transportes del Ayuntamiento de Sevilla, este Tribunal ha adoptado la siguiente:

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 17 y 18 de junio de 2020 se publican en la Plataforma de Contratación, anuncios de licitación y Pliegos, para la contratación de las "*Obras del Proyecto de Construcción del Metro Ligero del Centro de Sevilla. Tramo: San Bernardo – Centro Nervión*", Expte 2020/000780", los cuales son anulados el 28 de junio, publicándose nuevamente tras la rectificación de los Pliegos, nuevos anuncios de licitación (30/06/21) y Pliegos (01/07/21).

En las mismas fechas, 17 y 18 de junio, se publican los anuncios de licitación y Pliegos, para la contratación de la "*Dirección de Obra, Coordinación de Seguridad y Salud, Control de Calidad de Recepción y Asistencia Técnica para la ejecución de los Proyectos de Construcción de "Plataforma Tranviaria" e Instalaciones del Mero Ligero del Centro de Sevilla. Tramo: San Bernardo – Centro Nervión*", Expte 2020/000781.

SEGUNDO.- Con fecha 6 de junio del año en curso, se interponen dos recursos especiales en materia de contratación contra los anuncios y Pliegos de los expedientes referidos en el encabezamiento, recibiendo la numeración 31/2021 (Recurso Expte. 2020/000780), y 32/2021 (Recurso Expte. 2020/000781).

Recibidos en este Tribunal los recursos y la documentación que los acompaña, se procedió a dar traslado de ello a la unidad tramitadora de los expedientes, solicitando, conforme a lo dispuesto en la normativa de aplicación, informe al respecto y copia de los expedientes de contratación.

Mediante Resolución 30/2021 de 13 de julio, se procede por este Tribunal a la acumulación de los recursos referidos

El 14 de julio se remite informe por parte de la citada unidad, defendiendo la inadmisibilidad de los recursos especiales en materia de contratación interpuestos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Este Tribunal es competente para resolver en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP y de conformidad con los acuerdos del Excmo. Ayuntamiento Pleno de Sevilla de 25 de Mayo de 2012, por el que se crea el mismo, el de 28 de septiembre de 2018, por el que se efectúa el nombramiento de su titular, y sus normas de funcionamiento, aprobadas por la Junta de Gobierno el 6 de julio de 2018.

Conforme a tales normas, *“Corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales del Ayuntamiento de Sevilla en el ámbito del Ayuntamiento de Sevilla y de las entidades instrumentales del mismo que ostenten la condición de poderes adjudicadores.*

a) Resolver los recursos especiales en materia de contratación regulados en los artículos 44 y siguientes de la Ley 30/2017 de Contratos del Sector Público.

b) Resolver las reclamaciones en los procedimientos de adjudicación regulados en el artículo 101 y siguientes 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, y las cuestiones de nulidad establecidas en el artículo 109 de dicha Ley.

c) Adoptar las decisiones pertinentes sobre las medidas provisionales y cautelares que se hayan solicitado por las personas legitimadas con anterioridad a la interposición de los recursos, reclamaciones a los que se refieren los apartados a y b.

e) Tramitar e informar los recursos previstos en los artículos 46 y 321 de la ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

d) Cualquier otra competencia que le atribuya la normativa de la Unión Europea o la normativa estatal básica.”

SEGUNDO.- Con carácter previo al examen de las cuestiones de fondo planteadas, procede analizar los requisitos relacionados con la admisión de los recursos.

En relación al ámbito objetivo, hemos de analizar si han sido interpuestos contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la LCSP, es susceptible de recurso en esta vía.

El artículo 44.1 de la LCSP establece que:

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

- a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.*
- b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.*
- c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.*
(...).”

En su apartado 2, el art. 44 determina las actuaciones recurribles, estableciendo que podrán ser objeto del recurso las siguientes:

“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.”

Asimismo, añado en los apartados siguientes que:

“3. Los defectos de tramitación que afecten a actos distintos de los contemplados en el apartado 2 podrán ser puestos de manifiesto por los interesados al órgano al que corresponda la instrucción del expediente o al órgano de contratación, a efectos de su corrección con arreglo a derecho, y sin perjuicio de que las irregularidades que les afecten puedan ser alegadas por los interesados al recurrir el acto de adjudicación.

4. No se dará este recurso en relación con los procedimientos de adjudicación que se sigan por el trámite de emergencia.

5. Contra las actuaciones mencionadas en el presente artículo como susceptibles de ser impugnadas mediante el recurso especial, no procederá la interposición de recursos administrativos ordinarios.

6. Los actos que se dicten en los procedimientos de adjudicación de contratos de las Administraciones Públicas que no reúnan los requisitos del apartado 1 podrán ser objeto de recurso de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; así como en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.”

En el caso que nos ocupa, el acto recurrido es el Anuncio y los Pliegos de ambos procedimientos, si bien la propia admisión de los recursos requiere el análisis de las alegaciones efectuadas por el recurrente y el propio órgano de contratación.

TERCERO.- Conforme a lo manifestado en los escritos de interposición, los recursos se interponen contra los anuncios de licitación y Pliegos que rigen la licitación de los procedimientos para la contratación de las *“Obras del Proyecto de Construcción del Metro Ligero del Centro de Sevilla. Tramo: San Bernardo – Centro Nervión”*, Expte 2020/000780, y la *“Dirección de Obra, Coordinación de Seguridad y Salud, Control de Calidad de Recepción y Asistencia Técnica para la ejecución de los Proyectos de Construcción de “Plataforma Tranviaria” e Instalaciones del Metro Ligero del Centro de Sevilla. Tramo: San Bernardo – Centro Nervión”*, Expte 2020/000781, tramitados por el Servicio Administrativo de Tráfico y Transportes del Ayuntamiento de Sevilla, solicitándose en ambos la anulación del procedimiento de contratación, hasta que no sean resueltos los recursos interpuestos a la calificación ambiental y a la concesión de la subvención para la obra que se pretende acometer, al considerar que *“En el caso de que ambos recursos de alzada sean resueltos de forma favorable, admitiendo la nulidad de ambos actos administrativos, la parte viciada es de tal importancia (calificación ambiental y subvención económica) que sin ella no se podría haber licitado el contrato objeto del presente recurso”*.

Como relata el recurrente, en el contexto del Real Decreto 616/2017, de 16 de junio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a proyectos singulares de entidades locales que favorezcan el paso a una economía baja en carbono en el marco del Programa Operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020, el Ayuntamiento de Sevilla solicita la oportuna subvención para el Proyecto de Construcción del Metro Ligero en Superficie del Centro de Sevilla. Tramo: San Bernardo - Centro Nervión.

El 29 de julio de 2020 se registró un escrito dirigido al Instituto para la Diversificación y ahorro de la Energía (IDAE) que recogía la argumentación por la que se defendía por el

hoy recurrente, que la solicitud presentada por el Ayuntamiento de Sevilla para el Proyecto de Construcción del Metro Ligero en Superficie del Centro de Sevilla. Tramo: San Bernardo - Centro Nervión NO PODÍA SER ELEGIBLE para la obtención de la ayuda económica, al no demostrar que se produce UN CAMBIO DE MODO DE DESPLAZAMIENTO, requisito imprescindible para justificar la subvención, de acuerdo con la convocatoria del Real Decreto 616/2017.

Con fecha 15 de septiembre de 2020, se dicta resolución por la Comisión Ejecutiva de la Gerencia de Urbanismo de Sevilla, en el procedimiento administrativo relativo al expediente núm. 548/2020, sobre la CONCESIÓN DE LA CALIFICACIÓN AMBIENTAL solicitada para el mencionado proyecto, desestimando las alegaciones planteadas por el Grupo Municipal Adelante Sevilla. Contra dicha Resolución, se interpone por el ahora recurrente, Recurso de Alzada, con fecha 19 de octubre de 2020, en el que se solicita la suspensión de la ejecución del acto recurrido.

Mediante Resolución de 14 de abril de 2021, del Director General del Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía (IDAE) del Ministerio para la Transición Ecológica, se estima como favorable la solicitud de ayuda formulada por el Ayuntamiento de Sevilla, para la ejecución del mencionado proyecto. Contra dicha Resolución, se interpone por el ahora recurrente, Recurso de Alzada, en el que se solicita igualmente la suspensión de la ejecución del acto recurrido.

El 12 de mayo de 2021 la Junta de Gobierno de la ciudad de Sevilla aprobó la aceptación de la subvención concedida mediante Resolución de 14 de abril de 2021, del Director General del Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía (IDAE).

El *petitum* del recurso se centra en *“la anulación del procedimiento hasta que no sean resueltos los recursos interpuestos a la calificación ambiental y a la concesión de la subvención de la obra”*, alegando como fundamento la interposición de los recursos de alzada referidos, (basados ambos en la nulidad de pleno derecho de los actos recurridos, considerando *“que tienen un contenido imposible al utilizarse elementos contradictorios”* y que tanto la GMU como el IDAE *“no ha servido con objetividad los intereses y tampoco ha cumplido el principio de buena fe que debe regir sus actuaciones”*) y el hecho de que la estimación de tales recursos, admitiendo la nulidad de ambos actos administrativos, determinaría la imposibilidad de licitar los contratos de Obra y Dirección de Obra cuyos Anuncios y Pliegos se impugnan en los presentes Recursos Especiales en materia de Contratación.

Por su parte, el órgano de contratación, señala en su informe que *“Los argumentos que se recogen en los escritos es que se encuentra recurridos se recurridos dos actos, la calificación ambiental y la concesión de la subvención del IDEA, alegando en contra de los mismos y manifestando que encontrándose recurridos en caso de estimarse viciarían el procedimiento de licitación que se recurre.*

Debemos señalar que los objetos de los recursos presentados, no serían encuadrables en las actuaciones objeto de impugnación posible previstas en el artículo 44.2 de la LCSP y en particular dentro de la fase del procedimiento licitatorio que nos encontramos (En sí el objeto del recurso no recae en relación de los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación) y por tanto los motivos de impugnación serían cuestiones que no afectan a la condiciones propias de la licitación y que consideramos que no afectaría al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales al no poder ejercer un control de

legalidad en aplicación del Derecho Administrativo, sin perjuicio de que dichas actuaciones se sometan al control por los órganos administrativos y judiciales correspondientes”, concluyendo que procedería la inadmisión de los recursos interpuestos.

CUARTO.- Expuestas las alegaciones de las partes, ha de partir su análisis de la propia naturaleza jurídica del recurso especial en materia de contratación pública, como mecanismo de control de legalidad del procedimiento de contratación

El recurso especial es un instrumento de control de la legalidad de los actos del procedimiento de adjudicación de los contratos públicos. Se trata de un recurso administrativo, potestativo y gratuito cuyo objeto lo constituyen las infracciones legales que se produzcan en el procedimiento de contratación.

El origen y fundamento del recurso especial en materia de contratación pública (en adelante, REC) se encuentran en la legislación y jurisprudencia europea, cuyo objetivo no es solo garantizar la eficacia y seguridad jurídica de la contratación, sino también la tutela judicial efectiva de los licitadores, creando un sistema de recursos que permita a los interesados solicitar de forma ágil e independiente el control de los actos que se dicten durante el procedimiento administrativo de contratación, a fin de garantizar el cumplimiento de las reglas sustantivas de adjudicación de contratos.

El REC es un medio impugnatorio de ámbito limitado, pues no es utilizable para impugnar cualquier acto administrativo en contratación pública. El objeto del recurso lo constituyen las infracciones legales producidas en el procedimiento de contratación.

Los actos y decisiones objeto del recurso están regulados en el artículo 44.2 de la LCSP de 2017, anteriormente transcrito, que amplía los actos recurribles con respecto al anterior TRLSCP. Entre dichos actos se encuentran, efectivamente:

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

Los pliegos constituyen la ley del contrato, siendo susceptibles de impugnación en caso de que se aprecien ilegalidades en los mismos.

Conforme al art. 51 LCSP (**Artículo 51. Forma y lugar de interposición del recurso especial**)

1. En el escrito de interposición se hará constar el acto recurrido, el motivo que fundamente el recurso, los medios de prueba de que pretenda valerse el recurrente y, en su caso, las medidas de la misma naturaleza que las mencionadas en el artículo 49, cuya adopción solicite, acompañándose también:

a) El documento que acredite la representación del compareciente, salvo si figurase unido a las actuaciones de otro recurso pendiente ante el mismo órgano, en cuyo caso podrá solicitarse que se expida certificación para su unión al procedimiento.

b) El documento o documentos que acrediten la legitimación del actor cuando la ostente por habérsela transmitido otro por herencia o por cualquier otro título.

c) La copia o traslado del acto expreso que se recurra, o indicación del expediente en que haya recaído o del boletín oficial o perfil de contratante en que se haya publicado.

- d) El documento o documentos en que funde su derecho.
- e) Una dirección de correo electrónico «habilitada» a la que enviar, de conformidad con la disposición adicional decimoquinta, las comunicaciones y notificaciones.

La exposición de motivos que fundamentan el recurso implica que se relaten todas aquellas infracciones del ordenamiento jurídico, en las que considere el recurrente, incurra el acto impugnado.

También esta exposición, si fuera necesario, deberá referirse a los antecedentes de hecho que han llevado a incurrir en la infracción. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la disconformidad con el contenido de la resolución debe apoyarse en motivos de naturaleza jurídica. Al ser el recurso especial un instrumento de revisión, la impugnación debe basarse en la invocación de normas vulneradas, principios generales del derecho, principios que rigen los contratos (como pueden ser los principios de igualdad, o de no discriminación entre licitadores) u otros principios ajenos a la contratación (como los principios de proporcionalidad, arbitrariedad o confianza legítima).

En el caso que nos ocupa, no se invoca la vulneración por parte del Anuncio y los Pliegos, de normas o principio alguno, basándose el recurso en la interposición de otros recursos previos y aún no resueltos planteados contra actos previos y externos al procedimiento de contratación *stricto sensu*, cuya eventual estimación se considera que afectaría a los procedimientos ahora recurridos.

Huelga decir que la competencia para resolver tanto las cuestiones en relación con la Calificación Ambiental, como con la concesión de la subvención o la resolución de los recursos planteados frente a las mismas, escapa a las atribuciones que a este Tribunal corresponden, no pudiendo suplir la actuación y el juicio de los órganos a quienes competen tales cuestiones y menos aún enjuiciar las actuaciones y el ajuste a derecho de lo actuado en relación con tales procedimientos, por la GMU y el IDAE, a quienes corresponde, en su caso, resolver los recursos y pronunciarse sobre la suspensión de los actos en ellos solicitada.

En consecuencia, las cuestiones planteadas tanto en relación con la Calificación Ambiental, la concesión de la subvención, así como las actuaciones que a raíz de éstas y en su defensa, lleve a cabo el recurrente, habrán de sustanciarse ante las instancias que procedan, escapando a las competencias que a este Tribunal corresponden.

En sentido análogo, se ha pronunciado este Tribunal en las resoluciones 25/2021 o 30/2017, señalando que *“Al tratarse de actuaciones no encuadrables en el art. 40.2 del TRLCSP y concretarse los motivos de impugnación en cuestiones que no afectan a las condiciones propias de la licitación, este Tribunal, entiende que no resulta competente para ejercer un mero control de legalidad en aplicación del Derecho Administrativo, por lo que procede la inadmisión de las Alegaciones Primera, Segunda y Tercera, sin perjuicio de que dichas actuaciones puedan ser objeto de control por los órganos administrativos o judiciales correspondientes”*.

A la vista de lo expuesto, y resultando que:

- Al momento actual, así como al de la aprobación del expediente y los Pliegos, consta concesión de Calificación Ambiental y Resolución de concesión de subvención, aceptada

por la Junta de Gobierno, actos ambos previos, encuadrables en procedimientos distintos entre sí, y ajenos al procedimiento de contratación propiamente dicho.

.- Los actos impugnados son los Anuncios de Licitación y Pliegos, no argumentándose específicamente en contra del contenido de éstos.

.- Los motivos en los que se fundamentan los recursos especiales planteados son la interposición de sendos recursos de alzada, contra la Calificación Ambiental y la Resolución de concesión de la subvención, en los que se solicitan la suspensión, no constando pronunciamiento de los órganos competentes al respecto, ni sobre los recursos ni sobre la suspensión solicitada, siendo ambas cuestiones que escapan a la competencia de este Tribunal.

.- El petitum del recurso se centra en *“la anulación de dicho procedimiento hasta que no sean resueltos los recursos interpuestos a la calificación ambiental y a la concesión de la subvención para la obra que se pretende acometer”*, del tenor literal del escrito de interposición se deriva que pese a que se solicita la anulación, lo que parece desprenderse es la suspensión del procedimiento hasta tanto se resuelvan los recursos de Alzada a los que se hace referencia.

.- Con independencia de que el órgano de contratación, a quien este Tribunal no puede suplir en sus funciones, se adopten las actuaciones que a la vista de las circunstancias, se estimen oportunas, hemos de concluir la inadmisión de los recursos, por cuanto que el fundamento de éstos se basa en la eventual estimación de otros recursos, relativos a cuestiones que escapan a la competencia del Tribunal, debiendo sustanciarse ante las instancias que legalmente procedan.

Determinada, por los motivos expuestos, la inadmisión de los recursos, no procede entrar en el análisis del resto de los requisitos de admisión.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Inadmitir los recursos especiales en materia de contratación, presentados por Daniel González Rojas, en representación de Izquierda Unida Los Verdes - Convocatoria por Andalucía, actuando en representación de la organización de la que es Coordinador Local y como concejal del Grupo Municipal de Adelante Sevilla, contra los anuncios de licitación y Pliegos que rigen la licitación de los procedimientos para la contratación de las *“Obras del Proyecto de Construcción del Metro Ligero del Centro de Sevilla. Tramo: San Bernardo – Centro Nervión”*, Expte 2020/000780, y la *“Dirección de Obra, Coordinación de Seguridad y Salud, Control de Calidad de Recepción y Asistencia Técnica para la ejecución de los Proyectos de Construcción de “Plataforma Tranviaria” e Instalaciones del Metro Ligero del Centro de Sevilla. Tramo: San Bernardo – Centro Nervión”*, Expte 2020/000781, tramitados por el Servicio Administrativo de Tráfico y Transportes del Ayuntamiento de Sevilla

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

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo 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.

LA TITULAR DEL TRIBUNAL DE
RECURSOS CONTRACTUALES