

Recurso 242/2019

Resolución 426/2019

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

Sevilla, 19 de diciembre de 2019.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN CÍRCULO DE EMPRESAS ANDALUZAS DE LA CONSTRUCCIÓN, CONSULTORÍA Y OBRA PÚBLICA** contra el anuncio y el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otros documentos, rige el procedimiento de licitación del contrato denominado “Gestión del servicio público de transferencia de residuos municipales no peligrosos de la Comarca de Écija” (Expte. AMSU025-2018/41135), convocado por la Mancomunidad de Municipios de la Comarca de Écija, este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 24 de mayo de 2019, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de la licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento, día en que asimismo los pliegos y demás documentación fueron puestos a disposición de las posibles personas interesadas en dicho perfil.

El valor estimado del presente contrato asciende a la cantidad de 4.033.495,29 euros.



SEGUNDO. 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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

TERCERO. El 13 de junio de 2019, según manifiesta el propio órgano de contratación, tuvo entrada en su registro escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ASOCIACIÓN CÍRCULO DE EMPRESAS ANDALUZAS DE LA CONSTRUCCIÓN, CONSULTORÍA Y OBRA PÚBLICA (en adelante CEACOP) contra el anuncio y el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP). Dicho escrito de recurso fue remitido por el órgano de contratación a este Tribunal teniendo entrada en su registro electrónico el 14 de junio de 2019.

CUARTO. Por la Secretaría del Tribunal, con fecha 28 de junio de 2019, se solicita a la asociación recurrente que aporte determinada documentación para la subsanación de su escrito de interposición del recurso, en concreto, el poder de la persona firmante. Dicha documentación fue remitida por la citada recurrente teniendo entrada en este Tribunal en plazo el día 2 de julio de 2019.

QUINTO. Mediante comunicación de 3 de julio de 2019, la Secretaría de este Tribunal solicita al órgano de contratación que remita el informe al recurso así como la documentación necesaria para su resolución. La documentación solicitada fue aportada, previa reiteración, el 11 de julio de 2019.

SEXTO. Por Resolución de este Tribunal, de 11 de julio de 2019, se adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación, solicitada por la asociación recurrente.

SÉPTIMO. Con fecha 1 de agosto 2019, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, habiéndose



recibido en el plazo establecido las presentadas por la entidad OHL SERVICIOS-INGESAN, S.A. (en adelante OHL).

OCTAVO. En la tramitación del presente recurso se han cumplido con carácter general los plazos legales, salvo el previsto para resolver en el artículo 57.1 de la LCSP, dada la acumulación de asuntos existente en este Tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 apartados 1 y 4 de la LCSP, 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 y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

Al respecto, procede indicar que la Mancomunidad de Municipios de la Comarca de Écija, conforme a los artículos 63 a 77 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, es una entidad local de cooperación territorial, con personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos, entre los que se encuentra la recogida, clasificación y tratamiento de residuos, constituida actualmente conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de sus Estatutos por un total de cinco municipios, todos ellos de la provincia de Sevilla.

Por su parte, el apartado 3 del artículo 10 del Decreto autonómico citado, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto, dispone que en el caso de que las entidades locales y poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, este Tribunal será el competente para resolver los recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad respecto a los actos de dichas entidades.

Los apartados 1 y 2 de dicho artículo 10 del Decreto 332/2011, permiten que las Corporaciones Locales creen sus propios órganos especializados para resolver los recursos y reclamaciones o que las Diputaciones Provinciales del ámbito respectivo puedan resolverlos a través de órganos propios también especializados y



solo en defecto de dichos órganos, este Tribunal autonómico asume la competencia para la resolución de aquéllos.

En este sentido, conforme a la documentación remitida a este Tribunal, la Mancomunidad de Municipios de la Comarca de Écija no ha puesto de manifiesto que disponga de órgano propio especializado, por sí o a través de la Diputación Provincial, habiendo además remitido a este Órgano la documentación preceptiva, a efectos de la resolución del recurso especial, por lo que resulta competente el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Seguidamente, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

Conforme a lo expuesto en el PCAP, el objeto de la licitación es un contrato de concesión de servicios, circunstancia que no combate la asociación recurrente, con un valor estimado superior a 3.000.000,00 euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, y el objeto del recurso es el anuncio y el citado pliego, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 44 apartados 1.c) y 2.a) de la LCSP.

TERCERO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, los apartados a) y b) del artículo 50.1 de la LCSP, disponen que: *«El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*

a) Cuando se interponga contra el anuncio de licitación, el plazo comenzará a contarse a partir del día siguiente al de su publicación en el perfil de contratante.

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 el supuesto examinado, el anuncio y los pliegos se publicaron el 24 de mayo de 2019 en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, poniéndose ese día a disposición de las



entidades interesadas el contenido de los mismos y demás documentos contractuales. En consecuencia, al haberse presentado el escrito de recurso el 13 de junio de 2019 en el registro del órgano de contratación, el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal antes expresado.

CUARTO. Por último, procede abordar la legitimación de la asociación recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma no ha presentado oferta en el procedimiento de licitación.

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 (...). 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, 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, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 214/2017, de 23 de octubre y la 233/2018, de 2 de agosto, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse 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.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer en primer lugar cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.



Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra el anuncio y el PCAP y ello por entender que en aquellos se incumplen determinados aspectos relacionados con la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea y con la revisión de precios.

Al respecto, debe indicarse que conforme al artículo 2.a) de los estatutos de CEACOP su fin primordial es la representación, gestión, defensa, desarrollo y fomento de los intereses económico-sociales, empresariales y asociativos comunes a sus miembros, siempre que la actividad empresarial de éstos se encuentre comprendida o guarde relación con el sector de la construcción, de la consultoría o de la obra pública en general o empresas afines al sector, incluida la promoción de edificios, ex artículo 7.1.a) de aquellos.

Por lo expuesto, teniendo en cuenta que el objeto del presente contrato es el servicio de transferencia de residuos municipales no peligrosos, no queda justificado el interés legítimo de la asociación recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, dado que en el objeto del contrato no se cuestionan intereses colectivos de sus miembros, ni se trata de una organización empresarial sectorial representativa de intereses que se hayan visto o puedan verse afectados por el recurso.

En este sentido, la asociación recurrente con respecto a la acreditación de su legitimación afirma en su escrito de recurso que *«En el presente caso, el objeto del contrato es un servicio público de transferencia y tratamiento de residuos municipales no peligrosos, incluidos los residuos de obra y la clausura de un vertedero, que se enmarca dentro del interés de los asociados»*.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso niega legitimación a la asociación recurrente argumentando en primer lugar que *«Es radicalmente erróneo que en el objeto del contrato se encuentren los residuos de la construcción y demolición, que son los susceptibles de generarse en los sectores antes indicados [en los que opera CEACOP], siendo prueba de ello, por un lado , que los residuos municipales no peligrosos incluidos en el objeto del contrato son exclusivamente los residuos procedentes de punto limpio no susceptible de valorización y/o recuperación (denominado "rechazo") siendo en todo caso el residuo de la construcción y demolición de obras menores susceptible de valoración, y el residuo domiciliaria en masa que es la basura generada en viviendas y en comercios e industrias, si bien en estos últimos casos sólo el residuo asimilable a urbano que no el de naturaleza comercial e industrial cuya competencia de gestión no es competencia municipal ni, por ende, de esta Mancomunidad de Municipios sino que es competencia privada de cada productor, y, por otro lado, que el servicio público de acopio, transferencia y tratamiento del residuo de la construcción y demolición, que*



también es competencia de esta Mancomunidad por delegación de los Municipios Mancomunados, ha sido objeto de otro expediente de licitación mediante concesión, habiendo sido adjudicado recientemente a la entidad mercantil (...), con contrato administrativo formalizado con fecha 6 de mayo de 2019, previa licitación electrónica, y cuyo objeto del contrato precisa y específicamente es la gestión de los residuos de la construcción y demolición generados en el ámbito territorial de la Comarca de Écija a través de tres plantas específicas de tales residuos que son de titularidad de la Mancomunidad y que son distintas de la planta de acopio y transferencia donde se gestionarán los residuos municipales no peligrosos objeto de la concesión que ahora es objeto de recurso especial en materia de contratación».

Y en segundo lugar, que *«resulta del todo erróneo que sea objeto del presente contrato la clausura de un vertedero. Lo que sí es objeto del contrato es "la vigilancia y control postclausura del vertedero controlado de residuos sólidos urbanos situado en el centro de tratamiento de la Mancomunidad de Municipios de la Comarca de Écija", pero en ningún caso las obras consistentes en la clausura del citado vertedero, obras que fueron ejecutadas entre 2010 y 2011 por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, a través de su ente instrumental (...), y que fueron recepcionadas con fecha 30 de noviembre de 2011. Dicha actividad de vigilancia y control postclausura, según las especificaciones contenidas en el estudio de viabilidad y pliego de prescripciones técnicas, no conllevan actuaciones relacionadas con el sector de la construcción, obra pública, edificación y/o urbanización».*

Pues bien, conforme a lo previsto en los pliegos, cláusulas 1.1 del de cláusulas administrativas particulares y 5.1 del de prescripciones técnicas, el objeto del presente contrato incluye los siguientes servicios:

1. Transferencia y tratamiento de residuos municipales no peligrosos producidos en los municipios mancomunados de la comarca de Écija, que incluye:

-la explotación de la estación de transferencia, que comprende acopio, transferencia a planta de tratamiento y tratamiento de residuos municipales no peligrosos en masa procedentes de la recogida municipal de basura (fracción resto) y

-la recogida, transferencia a planta de tratamiento y tratamiento de los residuos municipales no peligrosos no recuperables depositados en los puntos limpios municipales de la comarca de Écija.

2. Vigilancia y control postclausura del vertedero controlado de residuos sólidos urbanos, situados en el centro de tratamiento de la Mancomunidad de Municipios de la Comarca de Écija.



Asimismo, en lo que aquí interesa, el pliego de prescripciones técnicas respecto de la transferencia y tratamiento de residuos municipales no peligrosos dispone en su cláusula 5.6.1. “estación de transferencia de residuos”, que *«En la estación de transferencia de residuos del centro mancomunado de RSU de la comarca de Écija, el contratista deberá aceptar para su transferencia únicamente los residuos en masa procedentes de la recogida municipal de la fracción resto depositada en los contenedores de basura dispuestos en la vía pública, que sean entregados por los servicios municipales de recogida de residuos.*

No se admitirán en ningún caso, aun procediendo de los mencionados servicios municipales, los residuos siguientes: (...)

-Residuos de construcción y demolición (...).».

Y en su cláusula 5.6.2. “transferencias de residuos de puntos limpios municipales” que *«El contratista retirará para su transferencia de los puntos limpios municipales únicamente cargamentos con residuos municipales no peligrosos no recuperables. Entre ellos se incluyen los residuos procedentes de la limpieza viaria municipal, así como aquellos residuos municipales no peligrosos que por sus características no puedan ser destinados a recuperación para su reciclaje o valorización (...).*

No se retirarán cargamentos conteniendo residuos recuperables, tales como residuos de envases o embalajes de papel, cartón, vidrio o envases ligeros (de plástico, briks o metal), o residuos compuestos de estos materiales, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, maderas, chatarras, residuos de construcción y demolición, restos de poda o de limpieza de parques y jardines, etc (...).».

Así las cosas, como se deduce claramente de lo expuesto en los pliegos, respecto de la transferencia y tratamiento de residuos municipales no peligrosos, no se incluyen los residuos procedentes de construcción o demolición, por lo que no es posible admitir el alegato de la asociación recurrente de que el objeto del contrato que se licita incluye residuos de obra.

Respecto a la prestación del servicio de vigilancia y control postclausura del vertedero controlado de residuos sólidos urbanos, situado en el centro de tratamiento de la Mancomunidad de Municipios de la Comarca de Écija, el PPT dispone en lo que aquí interesa en su cláusula 4.2. “vertedero controlado de R.S.U. clausurado” que *«Tras la entrada en funcionamiento de la estación de transferencia se procedió, en el año 2.011, al sellado del vertedero controlado por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, iniciándose entonces la fase de postclausura durante la cual es preceptiva la realización de las tareas de mantenimiento, vigilancia y control del vertedero, conforme a lo establecido en el Real Decreto 1.481/2.001, de 27 de diciembre, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.*



El contratista deberá llevar a cabo las actuaciones necesarias de mantenimiento, vigilancia y control postclausura del vertedero controlado del centro».

En este sentido, tampoco es posible admitir el alegato de la asociación recurrente en el que señala que el objeto del contrato que se licita incluye la clausura de un vertedero, pues el mismo como se ha expuesto se encuentra clausurado y la obligación del contratista es llevar a cabo las actuaciones necesarias para el mantenimiento, la vigilancia y el control del citado vertedero pero no su clausura.

En definitiva, conforme a lo expuesto, los intereses que representa la asociación recurrente, esto es los relacionados con la construcción, la consultoría o la obra pública, incluida la promoción de edificios, no se contemplan en la licitación que se examina, por lo que debe concluirse que la recurrente CEACOP no defiende los intereses colectivos de sus miembros pues los mismos no se ven afectados por el objeto del contrato, ni se trata de una organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados, no ostentando por tanto legitimación para la interposición del presente recurso.

En consecuencia, concurre causa de inadmisión del recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55.b) de la LCSP.

QUINTO. A mayor abundamiento, aun cuando la inadmisión del recurso exime de analizar el fondo de la controversia, se va a proceder de forma sucinta a su examen con objeto de dejar zanjada la cuestión.

La recurrente alega, por un lado, que al tratarse de un contrato sujeto a regulación armonizada es preceptiva su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, y por otro lado, la obligatoriedad de establecer una fórmula de revisión de precios al existir un periodo de recuperación de la inversión superior a cinco años.

Pues bien, con respecto al primer alegato el artículo 20.1 de la LCSP dispone que están sujetos a regulación armonizada los contratos de concesión de servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a 5.5480.000,00 euros, circunstancia que no acontece en el supuesto examinado en el que el valor estimado es de 4.033.495,29 euros, no estando por tanto sujeto a regulación armonizada, ni siendo preceptiva su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea,



Asimismo, en cuanto al segundo alegato, no se puede dar la razón a la asociación recurrente, dado que aun cuando el plazo de duración del contrato es de diez años, como alega el órgano de contratación en su informe al recurso, ni en el estudio de viabilidad, ni en las obligaciones del contratista previstas en la cláusula vigésimo segunda del PCAP, ni en las especificaciones contenidas en el PPT, en particular en su cláusula 5.3, se exige inversión en los medios materiales que han de ponerse a disposición del contrato en concepto de propiedad que conlleve necesariamente recuperación de la misma, pudiendo el contratista utilizar maquinaria alquilada o ya amortizada, siempre que garantice su calidad y sea conforme a los criterios mínimos definidos en el citado pliego técnico.

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

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN CÍRCULO DE EMPRESAS ANDALUZAS DE LA CONSTRUCCIÓN, CONSULTORÍA Y OBRA PÚBLICA** contra el anuncio y el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otros documentos, rige el procedimiento de licitación del contrato denominado “Gestión del servicio público de transferencia de residuos municipales no peligrosos de la Comarca de Écija” (Expte. AMSU025-2018/41135), convocado por la Mancomunidad de Municipios de la Comarca de Écija, por no estar legitimada la recurrente para su interposición.

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 de 11 de julio de 2019.

TERCERO. Notificar la presente resolución a las partes 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.

